PRISCILA MADDALOZZO PIVATTO

**Idéias impressas: O direito e a história na doutrina
constitucional brasileira na primeira república**

TESE DE DOUTORADO

Prof. Titular Dr. Virgílio Afonso da Silva
Orientador

Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo
São Paulo
2010

PRISCILA MADDALOZZO PIVATTO

**Idéias impressas: O direito e a história na doutrina
constitucional brasileira na primeira república**

Tese de Doutorado

Tese apresentada como requisito parcial para
obtenção do grau de Doutor em Direito pelo
Programa de Pós-Graduação da Faculdade de
Direito da Universidade de São Paulo.

Área de Concentração: Direito do Estado

Orientador: Prof. Titular Dr. Virgílio Afonso da
Silva

Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo
São Paulo
2010

PRISCILA MADDALOZZO PIVATTO

**Idéias impressas: O direito e a história na doutrina
constitucional brasileira na primeira república**

Tese apresentada como requisito parcial para
obtenção do grau de Doutor em Direito do
Estado pelo Programa de Pós-Graduação da
Faculdade de Direito da Universidade de São
Paulo. Aprovada pela Comissão Examinadora
baixo assinada.

Prof. Titular Dr. Virgílio Afonso da Silva
Orientador

Ao Daniel, meu amigo, meu companheiro, meu amor.

AGRADECIMENTOS

Os três anos do doutorado foram um período de muitas mudanças, alguns contratempos, mas principalmente um momento de crescimento e aprendizagem. Para além do amadurecimento acadêmico, as relações estabelecidas com meus professores, meus colegas e com a universidade me transformaram. É a eles, em especial, a quem devo agradecimentos.

Ao meu orientador Virgílio Afonso da Silva que não só conduziu a pesquisa com competência e dedicação, mas que me encorajou sempre que precisei – e não foram poucas vezes. Por ser inspiração e exemplo de profissional, orgulhando-se, e orgulhando a todos os seus alunos, de ser “só” professor.

Aos professores José Reinaldo de Lima Lopes e Nelson Schapochnik, membros da banca examinadora de qualificação, pelos comentários, críticas e sugestões que fizeram ao trabalho. Aos demais membros da comissão examinadora da tese pelo aceite do convite.

Aos funcionários da Biblioteca da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo pelo atendimento sempre simpático e diligente, a despeito das inúmeras dificuldades burocráticas e de infra-estrutura.

Aos funcionários da Secretaria da Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, em especial a Mário Sérgio de Oliveira e Silva, pela eficiência e seriedade com que conduz suas funções.

À Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo pelo financiamento concedido para a realização do doutorado.

Ao professor Paolo Cappellini, da Universidade de Florença, meu orientador durante o período de estágio no exterior.

À minha colega de orientação, Adriana Vojvodic, amiga de todas as horas, a quem devo um milhão de favores e palavras de incentivo. Ao Gustavo Dantas Ferraz pelo modelo de tranquilidade e objetividade. Ao Otavio Valério, parceiro de monitoria e de conversas sobre história do direito. Ao Rafael Izaias por compartilhar tardes na biblioteca e madrugadas no computador. Ao Thiago Massao Teraoka pelos constantes elogios e

confiança. A todos os colegas de orientação e ao Prof. Diogo Coutinho pela participação nos seminários de pesquisa e pelas críticas e sugestões ao trabalho.

Aos meus colegas de intercâmbio, Diego Nunes, Guilherme Bez Marques, Lucas Lima e Ricardo Sontag, sem os quais a estadia na Itália teria sido muito menos divertida.

Aos meus amigos que apesar da distância e dos problemas parecem não me esquecer jamais: Daniela Sbravati, Fábio Feltrin, Fernanda Dutra, Liz Helena da Silveira, Luciane Effting, Mariana Fittipaldi, Raquel Rebelo e Silvia Follain.

À minha família, pelo apoio constante. À minha mãe, Leila, pelo exemplo de coragem e por ser a minha fortaleza. Às minhas irmãs, Karina, Sabrina e Valeska, pela relação de amor permanente. Ao meu pai, sempre presente no meu coração, a quem eu gostaria de explicar várias vezes o que afinal eu estudo.

RESUMO

PIVATTO, Priscila Maddalozzo. *Idéias impressas: O direito e a história na doutrina constitucional brasileira na primeira república*. 2010. 277 f. Tese (Doutorado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

Os livros publicados durante a primeira república que desenvolveram estudos com base nas novas configurações políticas e jurídicas introduzidas no país a partir da promulgação da constituição de 1891 podem ser considerados objetos de consumo que funcionaram como depositários da doutrina constitucional brasileira. Esses materiais procuraram dar continuidade e perenidade ao pensamento constitucional, esforçando-se no sentido de consolidar as criações e os debates constitucionais travados em embates discursivos provenientes das mais diferentes esferas. Os discursos construídos pelos autores são compreendidos dentro de um contexto amplo, no qual diferentes elementos e atores agiram como mediadores entre o texto do escritor e a recepção do leitor. Assim, os livros não são entendidos de forma idealizada como textos puros, mas como produtos finais cuja materialidade e realidade do mercado editorial determinaram também as formas de apresentação e de estruturação interna dos conteúdos abordados. A pesquisa analisa os livros de direito constitucional publicados durante a primeira república a partir desses dois pontos principais. Inicialmente trabalha informações relacionadas à materialidade dos textos, considerando aspectos sobre a produção e circulação desses livros, bem como elementos pré-textuais que trouxeram questões importantes para a sua compreensão. Na sequência, enfoca os discursos produzidos pelos autores em torno de dois temas constitucionais específicos, o federalismo e o estado de sítio, e a forma como construíram seus textos e argumentos e os estruturaram e apresentaram aos leitores. Tanto nos aspectos relacionados ao mercado editorial do período quanto na análise dos discursos dos prefácios e na abordagem dos temas específicos do federalismo e do estado de sítio, foi possível perceber que no momento inicial da história republicana brasileira esses livros agiram construindo, consolidando e difundindo novos padrões, novos entendimentos e novas formas de concepção de mundo e de práticas de vida, ensinando e doutrinando os cidadãos de acordo com as estruturas republicanas. Considerando que o livro procura sistematizar, explicar, interpretar, divulgar e consolidar a constituição brasileira, numa formatação que incentiva o seu uso por uma gama ampla de leitores, o papel que exerce na sociedade é decisivo, já que repercute nas compreensões sociais e institucionais do país acerca do direito.

Palavras-Chave: História Constitucional. História do Livro. Primeira República. Constituição brasileira de 1891.

ABSTRACT

PIVATTO, Priscila Maddalozzo. *Printed ideas: Law and history in the Brazilian constitutional doctrine in the First Republic*. 2010. 277 f. Tese (Doutorado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

The books published during the Brazilian first republic that developed studies based on the new political and legal settings introduced in the country after the promulgation of the constitution of 1891 can be considered as objects of consumption that acted as keepers of the Brazilian constitutional doctrine. These materials sought to provide continuity and sustainability to the constitutional thought, making efforts to consolidate the constitutional creations and debates caught in discursive struggles coming from varied spheres. The discourses constructed by the authors are included within a broad context in which different elements and actors have performed as mediators between the text of the writer and reader reception. Thus, the books are not understood so idealized as pure text, but as final products whose materiality and reality of the publishing industry have also determined the forms of presentation and internal structuring of the content addressed. The research examines the books of constitutional law published during the first republic from these two main points. Initially, working on information related to the materiality of texts, considering aspects of the production and circulation of these books, as well as pre-textual elements that have brought important issues to understanding. Subsequently, it focuses on the discourses made by the authors around two specific constitutional issues, the federalism and the state of siege, and how they built their texts and arguments and structured and presented to readers. In both aspects of the publishing industry of the period and in the discourse analysis of the prefaces and addressing specific issues of federalism and the state of siege, it was revealed that in the initial time of Brazilian republican history, these books acted by building, consolidating and disseminating new standards, new understandings and new ways of designing the world and the daily practice, teaching and indoctrinating citizens in accordance with the republican structures. Whereas the book is an attempt to explain, interpret, disseminate and consolidate the Brazilian constitution, in a format that encourages their use by a wide range of readers, the role it plays in society is crucial, as it reflects in the social and institutional understandings of the country about Law.

Keywords: Constitutional History. History of Books. Brazilian First Republic. Brazilian Constitution of 1891.

RIASSUNTO

PIVATTO, Priscila Maddalozzo. *Idee stampata: La legge e la storia nella dottrina costituzionale brasiliana nella prima repubblica*. 2010. 277 f. Tese (Doutorado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

I libri pubblicati durante la prima repubblica che svolsero studi fondati nelle nuove configurazioni politiche e giuridiche introdotte nel paese dopo la promulgazione della costituzione del 1891 possono essere considerati oggetti di consumo che funzionarono come repositori della dottrina costituzionale brasiliana. Questi materiali cercarono di attribuire continuità e perennità al pensiero costituzionalistico, nel senso di consolidare le creazioni e i dibattiti costituzionali originari di dispute discorsive delle più diverse sfere. I discorsi costruiti dagli autori sono compresi dentro un contesto ampio, nel quale diversi elementi e attori agiscono come mediatori tra il testo dello scrittore e la ricezione del lettore. I libri non sono compresi come entità idealizzate, come testi puri, ma come prodotti finali la cui materialità e realtà del mercato editoriale determinarono anche le forme di presentazione e di strutturazione interna dei contenuti. La ricerca analizza i libri di diritto costituzionale pubblicati durante la Prima Repubblica partendo da questi due punti principali. All'inizio lavora sulle informazioni vincolate alla materialità dei testi, gli aspetti di produzione e circolazione di questi libri, siccome elementi pre-testuali che hanno portato delle questioni importanti per la loro comprensione. Poi mette in foco i discorsi prodotti dagli autori su due temi costituzionali specifici, il federalismo e lo stato d'assedio, la forma come furono costruiti e strutturati i testi, gli argomenti, e la presentazione ai lettori. Sia negli aspetti vincolati al mercato editoriale, sia nell'analisi delle prefazioni e nei temi specifici del federalismo e dello stato d'assedio, è stato possibile percepire che all'inizio della storia repubblicana brasiliana questi libri agirono costruendo, consolidando e diffondendo nuovi modelli, nuove comprensioni, nuove forme di concezione del mondo e di pratiche di vita, insegnando e dottrinando i cittadini in accordo con le nuove concezioni repubblicane. Prendendo in considerazione che i libri cercano di sistematizzare, spiegare, interpretare, diffondere e consolidare la Costituzione brasiliana, in un formato che stimolasse il loro uso da una ampia serie di lettori, il ruolo da loro svolto nella società è decisivo, giacchè riverberano nelle comprensioni sociali e istituzionali del paese sul diritto.

Parole-Chiavi: Storia Costituzionale. Storia del Libro. Prima Repubblica. Costituzione brasiliana del 1891.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 Distribuição dos tipos de material ao longo do tempo e quantidade de faculdades de direito existentes no país.	35
Figura 2 Distribuição por assuntos da amostra de obras pesquisadas.	38
Figura 3 Distribuição dos assuntos ao longo do tempo.	39
Figura 4 Distribuição por local de publicação da amostra de obras pesquisadas.	44
Figura 5 Distribuição por tipos de material e tipos de editora da amostra de obras pesquisadas.	46
Figura 6 Distribuição por assuntos e tipos de editora da amostra de obras pesquisadas. ...	46

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
1.1	Hipótese da tese.....	28
1.2	Metodologia	29
1.3	Estrutura do trabalho	30
2	LIVROS DE DIREITO CONSTITUCIONAL E SUA CIRCULAÇÃO DURANTE A PRIMEIRA REPÚBLICA	31
2.1	Produção e difusão: publicações de direito constitucional	31
2.1.1	Introdução	31
2.1.2	O universo da pesquisa: classificações e estatísticas das publicações de direito constitucional	32
2.1.3	Para além da relação autor e leitor: as editoras como mediadoras de textos	42
2.1.4	Ambientes coletivos de leitura: considerações sobre bibliotecas jurídicas	56
2.1.5	Suportes de leitura: modos de expressão física dos livros de direito constitucional	60
2.1.6	Teóricos e práticos: autores dos livros de direito constitucional	67
2.2	Páginas iniciais: prefácios e apresentações nos livros de direito constitucional	71
2.2.1	Introdução	71
2.2.2	Tipos variados de prefácio: aspectos de uma descrição estatística	72
2.2.3	Contatos diretos com a audiência: as funções dos prefácios	75
2.2.4	Valorização da temática constitucional: esforços para a consolidação da nova realidade política e jurídica brasileira	83
2.2.5	Conhecer para respeitar: a divulgação do direito constitucional como elemento para o desenvolvimento e o progresso do país.....	92
2.2.6	Perspectivas positivistas: a supremacia da letra da lei e da vontade do legislador.....	95
3	CONCEITOS CONSTITUCIONAIS E OS PADRÕES DE ARGUMENTAÇÃO NOS DISCURSOS DOUTRINÁRIOS.....	99
3.1	Federalismo	100
3.1.1	Introdução	100
3.1.2	A questão da soberania e o argumento dos estados autônomos	102
3.1.3	A valorização do regional e o argumento histórico	127
3.1.4	A caracterização da federação e o argumento da unidade nacional	139

3.1.5	Problemas constitucionais e o argumento do equilíbrio entre união e estados membros	165
3.1.5.a	Bicameralidade do legislativo federal	166
3.1.5.b	Dualidade da Justiça	173
3.1.5.c	Intervenção federal nos estados	186
3.1.5.d	Divisão de rendas entre a união e os estados	202
3.2	Estado de sítio	207
3.2.1	Introdução	207
3.2.2	Os elementos básicos do estado de sítio e o argumento da excepcionalidade da medida	208
3.2.3	A ênfase no texto constitucional e o argumento da competência para decretação do sítio	224
3.2.4	Efeitos do estado de sítio	231
3.2.4.a	O argumento da suspensão de garantias constitucionais	231
3.2.4.b	O argumento da responsabilidade pelos atos praticados	242
3.2.4.c	O argumento do fim das medidas de exceção após o levantamento do sítio	249
4	CONCLUSÃO	253
5	REFERÊNCIAS	259
5.1	Lista bibliográfica das publicações de direito constitucional brasileiro da primeira república	259
5.2	Lista bibliográfica geral	271

1 INTRODUÇÃO

Para que o estudo do direito constitucional possa contribuir para uma compreensão mais ampla e profunda das relações entre sociedade, Estado e direito, é importante considerar que mais do que analisar textos normativos inscritos no documento político de um país, cabe também a este ramo de investigação da área jurídica perceber mecanismos práticos que determinem a concretização desses textos. São elementos institucionais, culturais, sociais que transformam a letra da lei em normas que compõem a realidade. Para além da constituição escrita, percebe-se, na sua operacionalização, uma constituição viva, um conjunto complexo de estruturas constitucionais de dimensões multifacetadas que permeiam a organização da sociedade. No esforço para apurar e refinar o entendimento do fenômeno normativo, faz-se necessário estar atento à pluralidade de elementos que constituem o direito. Assim, pinçando apenas um dos aspectos que atuam na configuração de uma ordem jurídica, a presente pesquisa tem como objeto os livros que versam sobre o direito constitucional.

Esses livros jurídicos são aqui entendidos como um dos mecanismos responsáveis pela construção das normas constitucionais e das compreensões sobre a realidade política e jurídica brasileira. Não se limitando a suas funções como comentários de determinadas questões legais e como componente, em conjunto com as leis, os costumes e a jurisprudência, da classificação tradicional das fontes do direito, esses materiais serão a fonte primária para o estudo que mantém uma perspectiva mais ampla dos elementos que atuam não só no processo normativo, mas também na construção de um ambiente discursivo específico de um contexto histórico e como representações de uma realidade social. Desta forma, nessa pesquisa os livros de direito constitucional são eles próprios os objetos centrais de análise a partir dos quais serão desenvolvidas reflexões acerca das nuances que envolvem os processos de normatização e da formação de uma cultura política e jurídica nacional.

Considerando que essa atuação da doutrina parece sobressair nos momentos em que uma nova ordem constitucional é inaugurada, tendo em vista que a negociação dos significados das estruturas políticas e jurídicas e o movimento de construção e

reconstrução de conceitos acontecem num ritmo mais acelerado, optou-se por um estudo cujo objeto encontra sua delimitação na história da doutrina constitucional brasileira publicada durante a primeira república, particularmente nos anos que seguiram a promulgação da constituição de 1891. Neste caso, a inovação constitucional e as mudanças conceituais mantêm uma relação muito próxima, imbricadas numa influência mútua e sem determinismos num processo que acaba por definir práticas e concepções de mundo diferentes.

Nesse momento de rupturas e mudanças profundas no regime político e da entrada em vigor de uma nova constituição pode ser identificado no país um processo de criação, nos embates discursivos, de uma “linguagem republicana”. Essa linguagem é entendida, com base em J. G. A. Pocock, como um ambiente, um círculo de debates nos quais se constroem os sentidos das palavras.¹ Trata-se de um contexto discursivo no qual os doutrinadores analisam e constroem significados e conceitos a partir da configuração republicana. Portanto, é necessário ler exaustivamente as fontes para que se possa determinar esse ambiente de linguagem republicana e analisar de que forma os discursos foram travados nessa esfera. Isso porque, como afirmou Pocock, essa linguagem não pode ser identificada somente com o idioma português:

uma linguagem ou um discurso é, no uso que eu faço, e naquele de Skinner e outros, uma estrutura complexa que abrange um vocabulário, uma gramática, uma retórica e um conjunto de usos, pressupostos e implicações, que existem juntos no tempo e são empregáveis por uma comunidade semi-específica de usuários de linguagem para propósitos políticos, que permite, e por vezes se prolonga até, a articulação de uma visão de mundo ou de uma ideologia.²

Esses elementos apontados por Pocock constituem uma das premissas teóricas que instruem a tese. Desta forma, o estudo sobre os livros de direito constitucional publicados durante a primeira república pretende demonstrar como a comunidade semi-específica dos doutrinadores construiu um círculo lingüístico próprio e formou um certo padrão de argumentos com propósitos políticos, articulando e divulgando visões de mundo e ideologias.

---

¹ Cf. John Greville Agard Pocock, “The concept of a language and the métier d'historien: some considerations on practice”, in Anthony Pagden (org.), *The languages of political theory in early-modern europe*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990, p. 21.

² John Greville Agard Pocock, “Conceitos e discursos: uma diferença cultural? Comentário sobre o paper de Melvin Richter”, in Marcelo Gantus Jasmin e João Feres Júnior (orgs.), *História dos conceitos. Debates e Perspectivas*, Rio de Janeiro: Puc-Rio, Loyola, Iuperj, 2006, pp. 83-84.

Para a reconstrução desse ambiente de linguagem republicana a tese inicialmente apresentará dados sobre o contexto editorial brasileiro do período, bem como aspectos sobre a produção e circulação dos livros, suas expressões físicas e propostas explicitadas nos prefácios desses materiais. Na sequência, a partir dos conceitos de federalismo e estado de sítio, o estudo abordará as linhas argumentativas construídas pelos autores com base no novo texto constitucional e suas relações com a consolidação das novas formas de organização do país e da formação da cultura jurídica nacional. Este texto, que corresponde ao capítulo 3, constitui uma descrição um tanto árida dos posicionamentos dos diversos autores envolvidos no processo de construção de entendimentos sobre as questões constitucionais, mas necessária para a reconstrução do cenário lingüístico, criando um panorama geral de argumentos e narrativas que são lidos hoje com pouca frequência.

Assim, a análise dos discursos impressos nas publicações de direito constitucional levadas a público nos primeiros anos da república possibilita trazer à tona os esforços intencionais dos interlocutores dos espaços políticos e jurídicos para estabelecer, inventando e reinventando, conceitos determinantes para a nova ordem que se estava inaugurando. Em momentos de crise política e alterações sociais, as transformações conceituais dificilmente ocorrem por meio de mudanças estruturais involuntárias num contexto histórico de longa duração. Ao contrário, concretizam-se nas disputas simbólicas pelas definições dos termos essenciais para a realização das novas configurações.³ Os livros de direito constitucional serão então analisados como mercadorias que circulam em diferentes meios funcionando como depositários de uma cultura política e jurídica, conferindo perenidade e continuidade a idéias constitucionais. São tipos de materiais que conferem uma organicidade maior ao pensamento brasileiro. Nesse sentido é que são considerados depositários da doutrina e não depósitos de idéias estanques cujo conteúdo seria essencial, imutável e irrefutável.

Além disso, é importante considerar que o fim do século XIX e o início do século XX foram marcados nas regiões urbanas do Brasil pela construção de uma esfera pública burguesa apoiada na formação de intelectuais, impulsionada pela modernização, pela expansão da imprensa, pela recepção de elementos estrangeiros, enfim, pela experiência da *belle époque* brasileira. É nesse momento que os doutrinadores, intelectuais do mundo jurídico, sustentados pela tradição do bacharelismo, alcançaram o status de vozes autorizadas nos discursos jurídicos. Esse seu posicionamento social e a carga simbólica

---

³ Cf. John Greville Agard Pocock e Terence Ball (orgs), *Conceptual change and the Constitution*, Kansas: University Press of Kansas, 1988, p. 1.

que suas funções públicas possuem contribuem no processo de recepção de seus discursos e de sua apropriação pela audiência que os recebe.

A indagação que se coloca com base nessa temática e sobre a qual esta tese de doutorado reflete e fornece possíveis respostas é: de que forma e em que medida os livros de direito constitucional publicados no final do século XIX e início do século XX contribuíram para as configurações jurídicas, políticas e institucionais da primeira república brasileira?

Assim, a partir de uma análise histórica das fontes, serão elaboradas questões relacionadas à estruturação do regime republicano e à construção do direito constitucional, objetivando perceber de que modo a participação dos publicistas brasileiros contribuiu para a formação e formatação da nova ordem política. Em outras palavras, como a doutrina constitucional brasileira atuou na construção do contexto lingüístico próprio dos ambientes políticos e jurídicos republicanos, apresentando entendimentos e sintetizando debates nos livros. Para tanto, é preciso inserir os autores nos debates do seu tempo, reconstruindo o contexto lingüístico a partir da localização dos espaços de interlocução, verificando os vestígios dos embates discursivos travados em torno do direito constitucional.

A proposta é partir de uma perspectiva em que história e direito mantêm relações estreitas como noções de filosofia e teorias da linguagem e cuja problematização se verifica nas práticas sociais. Não se trata, portanto, de elaborar um trabalho que procure resgatar nos primórdios da organização humana conceitos fundamentais do direito, capazes de atravessar longos períodos de forma incólume, preservando um sentido original e constante. Mario Bretonne atenta para a conseqüente naturalização dos sentidos do direito que uma abordagem como essa poderia gerar, fazendo com que o estudo da história tivesse uma função legitimadora dos dogmas jurídicos.⁴

Trata-se aqui de trabalhar com a dupla noção de história conceitual e história social aplicadas ao direito. A história conceitual interessa-se por textos e palavras, ao passo que a história social usa textos e palavras como indícios para descrever processos que não são textos. A história dos conceitos é uma história filosófica, e está baseada na noção de que sem conceitos não há sociedade, uma vez que é justamente por meio de conceitos que ela se reconhece. Por seu turno, uma história social do pensamento jurídico deve estar relacionada às práticas sociais, às noções de moral que predominam num determinado ambiente de diálogo. Desta forma, a história conceitual serve como pressuposto de uma

---

⁴ Mario Bretonne, *Diritto e tempo nella tradizione europea*, Bari: Laterza, 1996, p. 30.

história social. A produção teórica dos publicistas da primeira república será vista como formadora de um novo contexto lingüístico a partir do qual se constroem também práticas institucionais e sociais. A idéia não é de construir uma grande teoria geral e universal capaz de explicar a nossa realidade atual e trazer soluções para problemas futuros. O esforço ao revisitar as fontes históricas é no sentido de recuperar significados, perceber de que forma esses significados codificados que expressam o real foram construídos e de que maneira as narrativas criam, perpetuam e modificam sentidos. A intenção não é buscar uma essência verdadeira da linguagem, mas sim analisar o modo como ela opera e se constitui na sociedade como prática social.

No que concerne ao estado da arte da pesquisa, há que se considerar que não existem trabalhos especificamente dedicados à análise do tema e do problema abordados por essa tese, fato que demonstra a originalidade temática e de enfoque desenvolvidos. Contudo, é importante destacar alguns ramos de estudo que se encontram muito próximos da proposta aqui sugerida e cujas discussões atuais serão relevantes para a elaboração do trabalho e compõem as premissas de ordem teórica e metodológica da pesquisa.

O primeiro deles refere-se ao estudo da história do livro e será responsável por fornecer subsídios teóricos para as análises dos livros de direito constitucional. No campo da historiografia, o movimento da Escola dos Annales, iniciado na década de 1930, foi responsável por algumas revisões metodológicas importantes, principalmente no que diz respeito a uma concepção mais ampla das fontes capazes de instruir a construção de um saber histórico. Assim, privilegiando recortes temáticos plurais provenientes de uma diversificada gama de documentos e colocando em evidência materiais produzidos na esfera cotidiana, a nova proposta para o estudo da história impulsionou o surgimento do modelo teórico da história cultural e, como uma de suas ramificações, da história do livro.

Para além de abordagens exclusivamente técnicas dos livros, o novo modelo historiográfico procura compreender aspectos da organização da vida em sociedade por meio do fenômeno da leitura. É possível apontar como marco inicial desse tipo de estudo o livro publicado por Lucien Febvre e Henry-Jean Martin intitulado *O aparecimento do livro*. Os autores expressam nessas palavras as intenções do seu trabalho:

A finalidade desta obra e, esperamos, sua novidade, será definir a importância desse papel; estabelecer como e por que o livro impresso foi algo completamente diferente de uma realização técnica cômoda e de uma engenhosa simplicidade – a atualização de um dos mais poderosos instrumentos de que pode dispor a civilização ocidental para concentrar o pensamento disperso de seus representantes, conferir toda a eficácia à

meditação individual dos pesquisadores, ao transmiti-la logo a outros pesquisadores; reunir, segundo a conveniência de cada um, e sem demora nem dificuldades, nem despesas, esse concílio permanente de grandes espíritos de que falou Michelet em termos imorredouros; conferir-lhe assim um vigor centuplicado, uma coerência completamente nova e, por isso mesmo, um poder incomparável de penetração e irradiação: assegurar, num tempo mínimo, a difusão das idéias através de todo o domínio ao qual obstáculos de escrita e de língua não proibem o acesso; criar, além disso, entre os pensadores e, além de seu pequeno círculo, entre todos os que usam o pensamento, novos hábitos de trabalho intelectual: numa palavra, mostrar, no Livro, uma das formas mais eficazes desse domínio do mundo.⁵

Mantendo as perspectivas introduzidas por Lucien Febvre e Henry-Jean Martin do entendimento de que o livro funciona como objeto que concentra pensamentos e possibilita a difusão e circulação de idéias de forma mais extensa e perene, nos últimos anos, destacam-se nessa área de pesquisa principalmente as produções de Donald F. McKenzie⁶, Roger Chartier⁷ e Robert Darnton⁸. Analisar a história dos livros ou, em outras palavras, as relações travadas entre o escritor, o leitor, a produção, a distribuição e a expressão física do livro, é, no entender desses estudiosos, atividade que contribui para uma compreensão mais ampla das experiências históricas e para reflexões sobre os modos como a palavra impressa determinou as percepções do mundo social pelos homens.

D. F. McKenzie desenvolveu seus estudos a partir da metodologia por ele definida como “sociologia dos textos”. Tal proposta enfatiza a relação entre os conteúdos dos livros e sua materialidade, procurando compreender as funções do livro como meio de construção e transmissão do pensamento dos homens na sociedade. Nesse sentido, afirmou o autor:

⁵ Lucien Febvre e Henri-Jean Martin, *O aparecimento do livro*, São Paulo: Unesp, 1992, p.15.

⁶ Cf., por exemplo, Donald Francis McKenzie, *Bibliography and the sociology of text*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. Do mesmo autor, *Making Meaning: Printers of the mind and other essays*, Boston: University of Massachusetts Press, 2002.

⁷ Cf., por exemplo, Roger Chartier, *A história cultural: Entre práticas e representações*, Rio de Janeiro: Bertrand, 1990. Do mesmo autor, “Textos, impressão, leituras”, in Lynn Hunt, *A nova história cultural*, São Paulo: Martins Fontes, 1995: 211-238. Roger Chartier e Daniel Roche, “O livro: uma mudança de perspectiva”, in Pierre Nora e Jacques Le Goff, *História: novos objetos*. 3. ed. Rio de Janeiro, Francisco Alves, 1995: 99-115. Do mesmo autor, *A aventura do livro: do leitor ao navegador*, São Paulo: Unesp, 1998. Do mesmo autor, *A ordem dos livros: leitores, autores e bibliotecas na Europa entre os séculos XVI e XVIII*, 2. ed., Brasília: UnB, 1998. Guglielmo Cavallo e Roger Chartier (orgs), *História da leitura no mundo ocidental*, São Paulo: Ática, 1998. Do mesmo autor, *Leituras e leitores na França do antigo regime*. São Paulo: Unesp, 2004. Do mesmo autor, “As práticas da escrita”, in: Philippe Ariès e Roger Chartier (orgs.). *História da vida privada: Da renascença ao século das luzes*, 10. ed., São Paulo: Cia das Letras, 2004, v. 3: 113-161.

⁸ Cf., por exemplo, Robert Darnton, *O grande massacre de gatos: e outros episódios da história cultural francesa*. 5. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1986. Do mesmo autor, *O beijo de Lamourette: Mídia, cultura e revolução*, São Paulo: Companhia das Letras, 1990. Do mesmo autor, “História da leitura”, in: Perter Burke (org.), *A escrita da História: Novas perspectivas*, São Paulo: Unesp, 1992: 199-236.

[...] Bibliografia [ou sociologia dos textos como opta posteriormente o autor] é a disciplina que estuda textos como formas gravadas, e o processo de suas transmissões, incluindo suas produções e recepções. [...] Ela também francamente admite que os bibliógrafos deveriam se preocupar em mostrar como as formas afetam os significados. Além disso, ela nos permite descrever não somente as técnicas, mas os processos sociais de sua transmissão.⁹

Chartier publicou estudos dedicados especialmente à história do livro e da leitura, destacando a materialidade dos livros ao analisar elementos como capas, encadernações, formatações, escolha de letras e ênfases gráficas, ilustrações e outros elementos que compõem o suporte físico do livro e que, na sua perspectiva teórica, afetam as práticas de leitura e a formas de interpretação dos textos. Assim, dedicou-se à abordagem do impresso a partir de dois pontos: “como mercadoria produzida para o comércio e para o lucro; e como signo cultural, suporte de um sentido transmitido pela imagem ou pelo texto.”¹⁰

Os trabalhos de Darnton são mais voltados para o problema da difusão e recepção dos livros junto ao público leitor e no processo de construção dos significados realizados por eles. Darnton procurou entender como as idéias eram transmitidas por vias impressas e como o contato com a palavra impressa afetou o pensamento e o comportamento da humanidade¹¹, priorizando a análise de dados como tiragens, vendas, reedições e demanda literária a partir da noção de que a tipografia, o estilo e a sintaxe determinam como os textos transmitem os sentidos.¹²

Especialmente no que diz respeito ao estudo dos prefácios dos livros, desenvolvido no subtítulo 2.2 da tese, ressalta-se que é a partir de conceitos teóricos desenvolvidos por Gérard Genette que esses textos serão analisados.¹³

No Brasil, atentou Aníbal Bragança, os primeiros esforços para a elaboração de uma história do livro surgiram com base na sua relação com a história da imprensa no início do século XX.¹⁴ Nos primeiros anos, as publicações estavam em geral centradas em temáticas literárias e em narrativas mais descritivas com relatos sobre a indústria gráfica e

⁹ Donald Francis McKenzie, *Bibliography and the sociology of text*, pp. 12-13. (“[...] bibliography is the discipline that studies texts as recorded forms, and the process of their transmission, including their production and reception. [...] It also frankly accepts that bibliographers should be concerned to show that forms effect meaning. Beyond that, it allows us to describe not only the technical but the social processes of their transmission.”)

¹⁰ Roger Chartier e Daniel Roche, “O livro: uma mudança de perspectiva”, p. 99.

¹¹ Cf. Robert Darnton, *O beijo de Lamourette*, p. 109.

¹² Cf. Robert Darnton, *O beijo de Lamourette*, p. 128.

¹³ Cf. Gérard Genette, *Umbrables* (Tradução de Susana Lage) Mexico: Siglo Veintiuno, 2001.

¹⁴ Cf. Aníbal Bragança, “A constituição do campo interdisciplinar de estudos do livro e da história editorial no Brasil (1900-2000): um percurso bibliográfico”, in Aníbal Bragança e Sonia Virgínia Moreira (orgs.), *Comunicação, acontecimento e memória*. São Paulo: Intercom, 2005, pp. 79-94.

editorial do país. A partir da década de 40, no entanto, os estudos passaram a ampliar suas fontes de pesquisa e suas perspectivas interdisciplinares e em 1945 Carlos Rizzini publicou o que pode ser considerada a primeira obra nacional que tinha como objeto a construção de uma história do livro brasileiro: *O livro, o jornal e a tipografia o Brasil (1500-1822)*.¹⁵ Com a realidade das inovações teóricas e metodológicas trazidas pelo movimento dos Annales, a história do livro passou a constituir-se também no âmbito nacional mais e mais como um ramo próprio do saber histórico. Nesse sentido, destaca-se em especial a obra *A palavra escrita: história do livro, da imprensa e da biblioteca*, de Wilson Martins, de 1957; *Literatura e sociedade*, de Antonio Cândido, de 1965 e *História da imprensa no Brasil*, de Nelson Werneck Sodré, de 1966. A partir da década de 70 e da ênfase em temáticas classistas, foram publicadas as obras *Cultura de massa e cultura popular: leituras de operárias* e *Estrutura social da república das letras: sociologia da vida intelectual brasileira*, ambas de A. L. Machado Neto. Em 1974 foi lançada a obra *O livro brasileiro: progressos e problemas, 1920-1971*, de Olímpio de Souza Andrade.¹⁶

Seguindo os caminhos teóricos da história cultural, é possível encontrar no Brasil uma quantidade bastante variada de materiais sobre a história do livro publicados nos últimos anos. Há textos que versam sobre livrarias e editoras, livros escolares, romances, literatura de cordel, livros infantis, pesquisas centradas em autores, em bibliotecas públicas e também acervos particulares. No entanto, salvo a publicação de Pedro Dutra, *Literatura jurídica no império*¹⁷, não existem muitas produções cujo foco seja livros de direito. Apesar da escassez de pesquisas com essa temática, alguns trabalhos tangenciam o tema especialmente ao tratar de algumas casas de editoração responsáveis pela publicação de obras de direito, dos mecanismos de circulação de livros e ao levantar aspectos sobre bibliotecas jurídicas. Assim, esses trabalhos apóiam a pesquisa específica realizada nessa tese, contribuindo com dados mais amplos sobre o contexto editorial brasileiro.

O trabalho de Laurence Hallewell, *O livro no Brasil: sua história*¹⁸, é obra de referência fundamental para o campo de estudo. Publicada inicialmente em 1985, fruto de uma tese de doutoramento, apresenta de forma detalhada a trajetória histórica das editoras em funcionamento no país e suas relações com os tipos de livros publicados. O livro de

¹⁵ Cf. Aníbal Bragança, “A constituição do campo interdisciplinar de estudos do livro e da história editorial no Brasil (1900-2000)”, p. 83.

¹⁶ Cf. Aníbal Bragança, “A constituição do campo interdisciplinar de estudos do livro e da história editorial no Brasil (1900-2000)”, pp. 83-89.

¹⁷ Cf. Pedro Dutra, *Literatura jurídica no império*, 2. ed., Rio de Janeiro: Padma, 2004.

¹⁸ Cf. Laurence Hallewell, *O livro no Brasil: sua história*, 2. ed., São Paulo: Edusp, 2005.

Teresinha A. del Fiorentino, *Prosa de ficção em São Paulo*¹⁹ contribuiu para a pesquisa com dados estatísticos apresentados sobre a produção e circulação de materiais na primeira república. Enfocando o mesmo período, o estudo desenvolvido por Sônia de Conti Gomes²⁰ forneceu dados sobre a criação e o funcionamento de bibliotecas no Brasil. Durante os anos 90, Marisa Lajolo e Regina Zilberman produziram em co-autoria trabalhos relevantes para a área da história do livro, sendo que a obra *A formação da leitura no Brasil* trouxe elementos importantes para as reflexões desenvolvidas sobretudo na primeira parte da tese.²¹ Fernando Paixão, por sua vez, produziu o volume *Momentos do livro no Brasil* com registros especialmente dedicados às casas de editoração que funcionaram no país.²² O estudo realizado por Márcia Abreu intitulado *Os caminhos dos livros*²³ aborda a circulação de livros durante o período colonial e também serviu à pesquisa com elementos sobre a história do livro no Brasil. Finalmente, cabe destacar trabalhos produzidos nos últimos anos por acadêmicos como Tânia Maria Tavares Bessone da Cruz Ferreira²⁴, Nelson Schapochnik²⁵ e Marisa Midore Deaecto²⁶ dedicados especialmente às bibliotecas do país, levantando aspectos que se relacionam com o consumo de livros jurídicos.

Com relação ao estudo da história dos livros jurídicos, é possível encontrar nos Estados Unidos produções direcionadas ao tema. A área de estudos, chamada *history of law books*, ganhou espaço a partir do avanço de um movimento crítico na seara da história do direito no início da década de 1960.²⁷ A partir desse momento, os estudos de direito constitucional passaram a estar mais atentos à pluralidade de fontes do direito e a abordagens baseadas em aspectos da cultura americana. Nesse sentido, é possível destacar as contribuições de Lawrence Friedman²⁸, principalmente com relação a suas análises da

¹⁹ Cf. Teresinha Aparecida del Fiorentino, *Prosa de ficção em São Paulo: produção e consumo (1900-1922)*, São Paulo: Hucitec, 1982.

²⁰ Cf. Sônia de Conti Gomes, *Bibliotecas e sociedade na primeira República*, São Paulo: Pioneira, 1985.

²¹ Cf. Marisa Lajolo e Regina Zilberman, *A formação da leitura no Brasil*, São Paulo: Ática, 1996.

²² Cf. Fernando Paixão, *Momentos do livro no Brasil*, São Paulo: Ática, 1995.

²³ Cf. Márcia Abreu, *Os caminhos dos livros*, São Paulo: Fapesp, 2003.

²⁴ Cf. Tânia Maria Tavares Bessone da Cruz Ferreira, *Palácios de destinos cruzados: bibliotecas, homens e livros no Rio de Janeiro (1870-1920)*, Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 1999.

²⁵ Cf. Nelson Schapochnik, *Os jardins das delícias: gabinetes literários, bibliotecas e figurações da leitura na corte imperial*, Tese (Doutorado em História), Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

²⁶ Cf. Marisa Midori Deaecto, *No império das letras: circulação e consumo de livros na São Paulo oitocentista*, Tese (Doutorado em História), Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

²⁷ Importante marco nesse processo é o artigo de Paul L. Murphy, publicado em outubro de 1963 na *American Historical Review* 69, "Time to reclaim: The current challenge of American Constitutional History".

²⁸ Cf. Lawrence M. Friedman, "The legal profession: the training and literature of law", in: *A history of american law*, 3. ed., New York: Touchstone, 2005: 463-482. Do mesmo autor, "Internal legal culture in the

formação dos juristas e da literatura do direito, enfatizando o papel dos livros jurídicos no exercício das atividades acadêmicas, advocatícias e da magistratura. Também sobre a história dos livros de direito, vale ressaltar trabalhos escritos por Hoeflich²⁹, Langbein³⁰, Reiter³¹, MacDowell³² e Surrency³³ publicados em periódicos norte-americanos. De modo geral essas publicações colocam em evidência a relação estreita que os livros mantêm com a prática do direito, de forma a considerar que a historiografia jurídica deve necessariamente estar atenta aos fenômenos que envolvem a produção e difusão de textos. Tal área está baseada na compreensão de que “sem os livros, sem o processo de produção dos livros e sem as bibliotecas que os disponibilizam; a prática do direito, o ensino do direito, a elaboração e aplicação das normas jurídicas seriam impossíveis na concepção moderna.”³⁴

No cenário europeu, são importantes os trabalhos de Carlos Petit³⁵, insistindo em uma história jurídica como uma história de textos, e Antonio Manuel Hespanha³⁶, que possui trabalhos discutindo temas como o direito como tradição literária, a relação entre a forma e o conteúdo dos livros, a força simbólica dos juristas na luta pelo poder de dizer o direito e a doutrina jurídica como filtro e construtora da realidade social. Nesse sentido, cabe destacar sua afirmação sobre a doutrina jurídica:

---

twentieth century: lawyers, judges, and law books”, in: *A history of american law*, 3. ed., New York: Touchstone, 2005: 538-553.

²⁹ Cf., por exemplo, M. H. Hoeflich, “Legal history and the history of the book: Variations on a theme”, *Kansas Law Review* 46 (1998), 415-431. M. H. Hoeflich, Robert A. Mead, “Lawyers and law books in nineteenth-century Kansas”, *Kansas Law Review* 50 (2002), 1051- 1074.

³⁰ Cf. John H. Langbein, “Chancellor Kent and the history of legal literature”, *Columbia Law Review* 93 (1993), 547-594.

³¹ Cf., Eric H. Reiter, “Imported Books, Imported Ideas: Reading European Jurisprudence in Mid-Nineteenth-Century Quebec”, *Law and History Review* 23 (2004), 445-492.

³² Cf. Gary L. MacDowell, “The politics of meaning: law dictionaries and the liberal tradition of interpretation”, *The American Journal of Legal History* 43 (2000), 257-283.

³³ Cf. Erwin C. Surrency, “The beginnings of american legal literature”, *The American Journal of Legal History* 31 (1987), 207-220.

³⁴ “Without books, without the means to produce books, without libraries to hold books, the practice of law, the teaching law, the very making and enforcement of law would be impossible in the modern sense.” (M. H. Hoeflich, “Legal history and the history of the book: Variations on a theme”, p. 416).

³⁵ Cf. Carlos Petit. “Textos y contextos para una historia de la cultura jurídica europea.”, *Cultura jurídica europea: una herencia persistente* (2002), 61-72.

³⁶ Cf. Antonio Manuel Hespanha, “Da ‘iustitia’ à ‘disciplina’, Textos, poder e política penal no antigo regime”, in *Justiça e litigiosidade: história e perspectiva*, Lisboa: Gulbenkian, 1993: 287-380. Do mesmo autor, *O direito dos letrados no Império Português*, Florianópolis: Boiteux, 2006. Do mesmo autor, “Form and content in early modern legal books: bridging material bibliography with history of legal thought.” Disponível em <www.hespanha.net>. Acesso em 27 jun 2007. Do mesmo autor, “Um poder um pouco mais que simbólico: juristas e legisladores em luta pelo poder de dizer o direito”, in Ricardo Marcelo Fonseca e Aírton Cerqueira Leite Seelaender (orgs.). *História do direito em perspectiva*. Curitiba: Juruá, 2008: 149-199.

Quanto à doutrina, todos os que estão familiarizados com a literatura jurídica cedo descobrem que ela constitui, não um espelho da realidade social, mas um seu filtro e reconstrução. Que reclassifica e revaloriza os fatos sociais, que silencia outros, que cria realidades ‘imaginárias’ – e não me refiro apenas àquilo que os próprios juristas consideram como *fictiones iuris*, mas a coisas de cujo caráter ‘construído’ eles parecem não se dar conta – e as trata como reais.³⁷

Ainda com relação ao aporte teórico a ser utilizado na tese, é preciso apontar alguns estudos dedicados à análise de discursos. Com base na compreensão de que o fenômeno normativo jurídico pode ser entendido como um fenômeno lingüístico, os livros de direito constitucional serão considerados expressões lingüísticas que compõem a cadeia de comunicação formada em torno do direito público no início da república brasileira. Assim, dimensões relativas ao conteúdo dos textos doutrinários e à circulação de concepções constitucionais serão abordadas com fundamento nas teorias desenvolvidas pela chamada Escola de Cambridge, da qual são principais expoentes Quentin Skinner³⁸ e J. G. A. Pocock³⁹. A partir de categorias teóricas desenvolvidas por esses autores, as palavras jurídicas dos constitucionalistas, cuja autoridade para discorrer sobre o direito é reconhecida na comunidade, podem ser compreendidas como partes de um contexto de linguagem formado por conjuntos de debates intersubjetivos, nos quais os sentidos se constroem. Deste modo, afasta-se a possibilidade de naturalização de enunciados normativos e colocam-se em evidência as vicissitudes que envolvem as relações de poder que permeiam o processo normativo jurídico e as representações da realidade social.

De forma geral, é possível afirmar que o foco de análise da Escola de Cambridge é a história do pensamento. Em contraposição à história das idéias nos moldes defendidos

³⁷ Antonio Manuel Hespanha, “Da ‘iustitia’ à ‘disciplina’, Textos, poder e política penal no antigo regime”, p. 290.

³⁸ Cf., por exemplo, Quentin Skinner, *Maquiavel*, São Paulo: Brasiliense, 1988. Do mesmo autor, “Rhetoric and Conceptual Change” *Finnish YearBook of Political Thought and Conceptual History* 2, 1998, 60-73. Do mesmo autor, *Reason and rhetoric in the philosophy of Hobbes*, Nova York: Cambridge University Press, 1996. Do mesmo autor, *The return of grand theory in the human sciences*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000. Do mesmo autor, *Visions of politics: regarding method*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002. Do mesmo autor, “On intellectual history and the history of books” *Contributions to the History of Concepts* 1 (2005), 29-36.

³⁹ Cf., por exemplo, John Greville Agard Pocock, *The machiavellian moment*, Princeton: Princeton University Press, 1975. Do mesmo autor, *The ancient constitution and the feudal law*, Cambridge, Cambridgeshire, Nova York: Cambridge University Press, 1987. John Greville Agard Pocock, Terence Ball (orgs), *Conceptual change and the Constitution*. Do mesmo autor, *Politics, language and time*. Essays on political thought and history. Chicago, Londres: The University of Chicago Press, 1989. Do mesmo autor, *Edward Gibbon in History: Aspects of the text in the History of the Decline and Fall of the Roman Empire*, The Tanner Lectures on human values, Yale University, 1989. Do mesmo autor, “The concept of a language and the métier d'historien: some considerations on practice”. Do mesmo autor, “Conceitos e discursos: uma diferença cultural? Comentário sobre o paper de Melvin Richter”.

por Lovejoy⁴⁰, surgiu com propostas metodológicas diferenciadas para o estudo de expressões lingüísticas no tempo. Rejeitando noções teóricas de caráter predominantemente subjetivo e, principalmente, o entendimento de que em última análise as idéias conteriam em si significados essenciais, perenes e imutáveis, cujos traços deveriam ser revelados, tal como uma verdade encoberta, pelos historiadores, a escola anglofônica contribuiu para o refinamento do estudo de fontes históricas.⁴¹

A escola teórica mantém como preocupação metodológica central o contextualismo lingüístico. Sua proposta procura afastar o anacronismo da reconstrução histórica de debates políticos, privilegiando o seu estudo sincrônico. Dessa forma, não apenas o texto em si do discurso deve ser analisado, mas também o contexto no qual foi elaborado, por quem foi proferido e a partir de quais diálogos se constituiu. O trabalho é reconstruir a comunidade lingüística na sua especificidade, lendo os autores contemporâneos entre si, identificando os temas recorrentes e complexos, retomando as disputas lingüísticas em jogo.⁴² Não se trata, portanto, de fazer uma transposição direta desses discursos para a realidade contemporânea, buscando respostas certas para problemas atuais. Importa compreender os vestígios das falas de um tempo específico, marcados por sua historicidade e permeados por relações de poder. Conforme afirmou Skinner, uma história das idéias só pode ser uma história dos vários usos em que as idéias foram colocadas por diferentes agentes em diferentes épocas.⁴³

Com base nesses pressupostos, Skinner procura indicar porque determinados conceitos são proeminentes em determinados períodos e que tipo de ação pode surgir a partir de sua existência e inexistência.⁴⁴ Sua compreensão é de que a linguagem funciona como espaço que delimita as formas de ação. É a partir das expressões lingüísticas disponíveis que se toma parte do debate social e da prática política, apropriando-se e transformando os conceitos no diálogo. Essa capacidade de mudança no sentido e, especialmente, as novas possibilidades de aplicação e uso de determinados conceitos é

---

⁴⁰ Cf. Arthur Lovejoy, *The great chain of being: a study of the history of an idea*, New York: Torchbook, 1960.

⁴¹ Também a chamada história dos conceitos, desenvolvida principalmente por Reinhart Koselleck, combateu a história das idéias nos moldes tradicionais de Lovejoy criticando o anacronismo e a essencialidade das idéias presentes por ele defendidos. Todavia, para os fins desse trabalho a metodologia proposta por Koselleck, na qual um conceito é analisado a partir de uma perspectiva diacrônica e na perspectiva da longa duração, foi preterida em favor da proposta sincrônica oferecida pela escola de Cambridge cuja ênfase em processos argumentativos pareceu ser mais adequada às fontes da pesquisa.

⁴² John Pocock, *Edward Gibbon in History*, p. 291.

⁴³ “a history of the various uses to which they have been put by different agents at different times.” (Quentin Skinner, “Rhetoric and Conceptual Change”, p. 62).

⁴⁴ Quentin Skinner, “Rhetoric and Conceptual Change”, p. 63.

questão central para o autor, configurando o que ele chama de “redescrição retórica”. Essa forma de alteração conceitual se dá no momento em que uma ação é descrita por termos que normalmente não seriam usados naquelas circunstâncias. Procura-se persuadir a audiência a aceitar que o termo pode ser usado naquele caso, incitando-a a ver a ação a partir de uma nova luz moral, alterando avaliação e julgamento.⁴⁵ Portanto, Skinner está principalmente interessado em estudar a linguagem como arma de debate, agindo na função de legitimação de diferentes compreensões do mundo político e social.⁴⁶

A utilização teórica e metodológica das disciplinas de história do livro e da Escola de Cambridge de forma simultânea na tese foi adotada com a intenção de ampliar os espaços de análise e de uma forma mais completa levantar resultados relevantes para a história do direito brasileiro. Assim, as noções do livro por um lado considerado como mercadoria e por outro como depositário dos argumentos que formaram o contexto de debates da primeira república se completam. A relação entre essas duas áreas da teoria da história foi inclusive objeto de debate entre Darnton e Skinner.⁴⁷ Embora tenham apresentado em seus artigos algumas idéias bastante divergentes, o que se percebe de modo geral é uma concordância de que muito se tem a avançar nos estudos historiográficos com associações entre história do livro e história intelectual.

De acordo com Darnton, as duas disciplinas compartilham a compreensão de que os textos não devem ser encarados como depósitos estanques de idéias, mas sim como parte de um processo de formulações de significações vinculadas ao contexto. A história do livro pode contribuir para a análise de discursos com noções de produção editorial e difusão dos livros, percebendo como as idéias expressas nos textos são recepcionadas não somente em esferas de alta intelectualidade, mas também em âmbitos cotidianos. Permite também verificar de que modo os diversos atores que interagem com o material do autor, incluindo aqui editores, revisores e o público leitor, se apropriam dos textos e a partir deles criam novos sentidos. Nas palavras de Darnton: “a análise bibliográfica pode complementar a análise de discurso mostrando como atos de fala foram, na gráfica,

---

⁴⁵ Quentin Skinner, “Rhetoric and Conceptual Change”, pp. 66 e 67.

⁴⁶ Javier Fernández-Sebastián, “Intellectual History, Liberty and Republicanism: an interview with Quentin Skinner”, *Contributions* 3.1, 2007, 105 a 107.

⁴⁷ Cf. Robert Darnton, “Discourse and Diffusion”, *Contributions to the History of Concepts* 1 (2005), 21-28 e Quentin Skinner, “On intellectual history and the history of books.” *Contributions to the History of Concepts* 1 (2005), 29-36.

transformados em atos de tipografia e, finalmente, em construções de significado ativas por parte dos leitores.”⁴⁸

Por outro lado, a história intelectual, tal como proposta por Skinner, possibilitaria um aprofundamento das relações de intertextualidade, nas quais os autores discutem entre si. Além disso, permitiria ampliar os estudos dos materiais publicados, englobando livros que embora não tenham tido grande aceitação junto ao seu público contemporâneo são de fundamental importância para compreender a formulação do contexto lingüístico de determinado período e seus reflexos em períodos posteriores. Skinner admite que a aparência física dos livros afeta os diferentes modos de sua interpretação⁴⁹, mas enfatiza em seu projeto metodológico a intenção de descobrir como um vocabulário político e moral específico é criado com função de argumentação e construção do mundo social, ainda que independente de uma análise de sua difusão no momento da publicação.

Em associação às concepções teóricas de Skinner e Pocock, a tese abordará seu objeto de estudo – os livros de direito constitucional brasileiro publicados durante a primeira república – tendo em consideração o conceito de poder simbólico desenvolvido por Pierre Bourdieu⁵⁰. Esse é justamente um dos conceitos centrais na sua teoria. Segundo o autor, “o poder simbólico é um poder quase mágico que permite obter o equivalente daquilo que é obtido pela força (física ou econômica), graças ao efeito específico de mobilização, só se exerce se for reconhecido, quer dizer, ignorado como arbitrário.”⁵¹ Assim, as relações intersubjetivas e as configurações do mundo social são em alguma medida determinadas por esta espécie de poder fluido, que atua de forma multidimensional e multidirecional. Não se trata aqui de um poder que age pela violência física ou que seja imposto somente pelo Estado aos cidadãos ou ainda apenas por uma classe dominante a

---

⁴⁸ “Bibliographical analysis could complement discourse analysis by showing how speech were translated into typographical acts in the printing shop and ultimately into active constructions of meaning on the part of readers.” Robert Darnton, “Discourse and Diffusion”, p. 24.

⁴⁹ “Perhaps the most basic point I have in mind here is that the physical appearance of early-modern books affects in various ways how we interpret them. For example, modern editions of the Declarations and Proclamations issued by early-modern governments hardly ever reproduce the difference between Roman and Black-letter type. But it is essential to know which form of type is being used in any given instance, because the use of Black-letter was generally a signal of the special importance of the text in question from the point of view of those who issued it.” (Quentin Skinner, “On intellectual history and the history of books”, p.30.)

⁵⁰ Cf., por exemplo, Pierre Bourdieu, *A economia das trocas lingüísticas: o que falar quer dizer*, 2. ed., São Paulo: Edusp, 1998. Do mesmo autor, *O poder simbólico*, 7. ed., Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004. Do mesmo autor, *As regras da arte: gênese e estrutura do campo literário*, São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

⁵¹ Pierre Bourdieu, *O poder simbólico*, p. 14

outra dominada; a referência é a um poder que opera no nível do simbólico, no plano de representações ideológicas, e que se encontra disperso nas esferas de sociabilidade.

Por fim, outra linha de pesquisa à qual se deve manter atenção durante a elaboração da tese é a da história do direito brasileiro, essencialmente no que concerne à história da educação e à história do pensamento jurídico. A produção de trabalhos que versam sobre a experiência jurídica educacional e sobre a formação da cultura jurídica brasileira é relativamente freqüente. Podem ser mencionadas obras mais antigas como as de Clovis Beviláqua⁵² sobre a Faculdade de Direito do Recife e de José Luís de Almeida Nogueira⁵³ sobre a Faculdade de Direito de São Paulo, livros posteriores a eles como os de Alberto Venâncio Filho⁵⁴, Spencer Vampré⁵⁵, Pinto Ferreira⁵⁶, Gláucio Veiga⁵⁷ e Sérgio Adorno⁵⁸, ainda bastante centrados na experiência acadêmica e intelectual no eixo de São Paulo e Recife, e textos mais recentes, com abordagens diferenciadas, como os de Lilia Moritz Schwarcz⁵⁹, Gizlene Neder⁶⁰, Aurélio Wander Bastos⁶¹, Antonio Carlos Wolkmer⁶², José Reinaldo de Lima Lopes⁶³ e Ricardo Marcelo Fonseca⁶⁴. Nesse último grupo de textos percebe-se uma mudança no modo de análise da história do pensamento jurídico brasileiro, passando a problematizar as construções intelectuais da cultura jurídica

⁵² Cf. Clóvis Beviláqua, *História da Faculdade de Direito do Recife*, São Paulo: Francisco Alves, 1927.

⁵³ Cf. José Luís de Almeida Nogueira, *A academia de São Paulo: tradições e reminiscências: estudantes, estudantões, estudantadas*, 3. ed., São Paulo: Saraiva, 1977.

⁵⁴ Cf. Alberto Venâncio Filho, *Das arcadas ao bacharelismo: 150 anos de ensino jurídico no Brasil*, São Paulo: Perspectiva, 1977.

⁵⁵ Cf. Spencer Vampré, *Memórias para a história da Academia de São Paulo*, 2. ed., Brasília, DF: INL: Conselho Federal de Cultura, 1977, v. 2.

⁵⁶ Cf. Pinto Ferreira, *História da Faculdade de Direito do Recife*, Recife: Editora Universitária Ufpe, 1980.

⁵⁷ Cf. Gláucio Veiga, *História das idéias da Faculdade de Direito do Recife*, Recife: Editora Universitária Ufpe, 1981.

⁵⁸ Cf. Sérgio França Adorno de Abreu, *Os aprendizes do poder: o bacharelismo liberal na política brasileira*, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

⁵⁹ Cf. Lilia Moritz Schwarcz, *O espetáculo das raças: cientistas, instituições e questão racial no Brasil*, São Paulo: Companhia das Letras, 1993.

⁶⁰ Cf. Gizlene Neder, *Discurso Jurídico e Ordem Burguesa no Brasil*, Porto Alegre: Sérgio Fabris, 1995.

⁶¹ Cf. Aurélio Wander Bastos, "A liberdade de ensino na primeira República, a criação da Faculdade de Direito do Rio de Janeiro e a formação da Universidade de Brasília", in *O ensino jurídico no Brasil*, 2. ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000: 145-183. Do mesmo autor, "O ensino jurídico no Brasil e as suas personalidades históricas: uma recuperação de seu passado para reconhecer seu futuro", in *Ensino Jurídico OAB: 170 anos de cursos jurídicos no Brasil*. Brasília: OAB, Conselho Federal, 1997: 35-55.

⁶² Cf. Antonio Carlos Wolkmer, *História do direito no Brasil*, Rio de Janeiro: Forense, 1998. Do mesmo autor, *Humanismo e cultura jurídica no Brasil*, Florianópolis: Fundação Boiteux, 2003.

⁶³ Cf. José Reinaldo de Lima Lopes, *O direito na história: lições introdutórias*, São Paulo: Max Limonad, 2000.

⁶⁴ Cf. Marcelo Fonseca, "A formação da cultura jurídica nacional e os cursos jurídicos no Brasil: uma análise preliminar (1854-1879)", *Cuadernos del Instituto Antonio de Nobrija* 8 (2005), 97-116. Do mesmo autor, "Os juristas e a cultura jurídica brasileira na segunda metade do século XIX", *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, XXXV (2006), 339-372.

nacional, avançando para além dos relatos descritivos e laudatórios predominantes nos períodos anteriores.

Os estudos mencionados fornecem contribuições importantes na medida em que discutem as principais idéias que circulavam nos meios acadêmicos, destacam as atuações de professores e alunos, apontam detalhes dos currículos dos cursos de graduação, dentre outros. No entanto, a maioria dessas obras têm como recorte temporal o período imperial e como recorte espacial as faculdades de Olinda/Recife e de São Paulo, sendo bem mais escassas informações relacionadas ao início do período republicano. Assim, partindo dessas áreas de estudo já consolidadas e das fontes da época, a tese de doutorado irá avançar na área da história do direito constitucional brasileiro trazendo uma contribuição original para o campo.

1.1 Hipótese da tese

Uma vez levantado o problema específico a ser analisado na pesquisa, procurou-se trabalhar a partir de uma resposta provisória para tal questão. A hipótese formulada com base no problema é a de que os autores de livros de direito constitucional tiveram participação decisiva na conformação do regime republicano brasileiro e no desenvolvimento da cultura política e jurídica do país. Rompendo com a idéia de que o Estado seria o único produtor do direito e que com ele se confundiria, a proposta é demonstrar que o direito, e suas conseqüências institucionais e sociais, é marcado por uma pluralidade complexa de contextos e personagens que participam de um processo constante de negociações de modelos, conceitos e idéias. Os publicistas são, assim, um dos mecanismos responsáveis pela construção do direito constitucional, seja por meio da formação pedagógica de bacharéis, das interpretações de enunciados legais, das propostas de definições e classificações de categorias jurídicas, posicionamentos frente a questões controversas ou da circulação de suas idéias no interior dos poderes estatais e em diversas camadas sociais. Na medida em que os autores mergulharam na tarefa de “escrever sobre”, de discutir um objeto que está posto, acabam por formar novos objetos que, por sua vez, passam a repercutir de forma diferente na teoria e na prática jurídicas e na vida social.

Assim, sustenta-se que os livros de direito constitucional são mercadorias de consumo que circulam socialmente e constituem suportes que sistematizam a doutrina

jurídica brasileira. Com a mediação, dentre outros, de editores, livreiros e impressores, os textos se concretizam em livros, conferindo continuidade e perenidade ao pensamento constitucional brasileiro, procurando consolidar e divulgar entendimentos sobre as novas configurações políticas e jurídicas do país a uma audiência ampla.

1.2 Metodologia

O método de abordagem escolhido para a organização geral do trabalho será o método indutivo, tendo em vista que a proposta é partir da análise de um ponto particular, os livros de direito constitucional publicados na primeira república brasileira, para buscar uma conclusão geral, qual seja, a influência desses autores no ordenamento jurídico brasileiro.

Tal tarefa será realizada sob a perspectiva histórica, já que se trata de um trabalho dedicado a explorar fontes produzidas no passado cujas relações com o seu contexto têm conseqüências que se prolongam para além dele. Ademais, a pesquisa receberá o enfoque também da dogmática jurídica, uma vez que está relacionada a um ordenamento jurídico concreto e definido, tanto em termos espaciais quanto temporais. Neste sentido, é possível identificar ainda que será privilegiada a dimensão empírica da dogmática, tendo em vista que o objetivo é aproximar o direito positivo das demais realidades sociais. Trata-se de perceber os modos pelos quais as normas jurídicas são concretizadas e as redes de poderes nas quais estão imersas.

A técnica metodológica escolhida para o desenvolvimento deste plano de estudos é a análise documental de materiais produzidos durante o recorte temporal elegido para a pesquisa. Assim, podem ser elencados como fontes de pesquisa, dentre outras, os livros de direito constitucional publicados durante a primeira república; registros de bibliotecas das faculdades de direito, catálogos de editoras e livrarias, o texto da constituição de 1891 e decisões do Supremo Tribunal Federal.

1.3 Estrutura do trabalho

Mantendo as perspectivas teóricas e metodológicas das premissas aqui explicitadas, a tese está estruturada em dois capítulos principais que correspondem aos dois eixos básicos da pesquisa. O primeiro engloba aspectos relacionados ao contexto editorial da primeira república e à materialidade e circulação dos livros, enquanto o segundo enfoca as linhas argumentativas desenvolvidas nas narrativas dos doutrinadores em torno dos conceitos de federalismo e estado de sítio. O capítulo intitulado *Livros de direito constitucional e sua circulação durante a primeira república* está dividido em dois subtítulos: Produção e difusão: publicações de direito constitucional e Páginas iniciais: prefácios e apresentações nos livros de direito constitucional. O primeiro subtítulo desenvolve questões relacionadas ao universo das fontes de pesquisa, suas classificações e estatísticas; à atuação das editoras como mediadoras de textos; às bibliotecas jurídicas; aos suportes e expressão física dos livros e a dados da vida profissional dos autores. O segundo trata dos prefácios dos livros de direito constitucional e analisa os discursos presentes nesses textos e a forma com que se relacionam com o mercado editorial e com o tipo de narrativa construída em torno de noções de direito constitucional. Por sua vez, o segundo capítulo – *Conceitos constitucionais e os padrões de argumentação nos discursos doutrinários* – aborda os conceitos de Federalismo e Estado de sítio a partir das principais linhas argumentativas construídas pela doutrina constitucional brasileira.

2 LIVROS DE DIREITO CONSTITUCIONAL E SUA CIRCULAÇÃO DURANTE A PRIMEIRA REPÚBLICA

2.1 Produção e difusão: publicações de direito constitucional

2.1.1 Introdução

Considerando, como afirmou McKenzie, que “os significados de um livro não são a ele inerentes, mas construídos por atos interpretativos sucessivos praticados por aqueles que o escrevem, formatam e imprimem e por aqueles que o compram e o lêem”⁶⁵, este capítulo pretende analisar aspectos referentes à produção e difusão dos livros de direito constitucional brasileiro publicados durante a primeira república. Esses materiais podem ser considerados como depositários da doutrina nacional, já que constituem suportes permanentes do registro das idéias que circularam em variadas esferas de debates nesse contexto histórico específico. Para a compreensão dessas obras, portanto, é importante ter em consideração a noção de que não são discursos puros, construídos de forma isolada, mas sim parte de uma realidade social mais ampla, que conjuga uma série de elementos que exercem funções na elaboração do material e repercutem nas construções de sentidos em torno de aspectos do direito constitucional brasileiro.

Desta forma, a partir do universo de fontes coletadas serão abordados primeiramente dados gerais sobre as publicações, considerando especialmente sua distribuição no tempo, tipos de materiais privilegiados e enfoque temático. No segundo tópico, esses dados serão relacionados ao movimento editorial brasileiro da primeira república, tendo em conta elementos do estabelecimento e desenvolvimento da área e os vínculos com a seara específica do direito. Na sequência, serão analisados aspectos sobre

---

⁶⁵ “Meanings are not therefore inherent but are constructed by successive interpretative acts by those who write, design, and print books, and by those who buy and read them.” (Donald Francis McKenzie, *Making meaning*, p. 268).

as bibliotecas brasileiras constituídas nesse contexto histórico e sua atuação no processo de circulação das obras. Por sua vez, a quarta parte é dedicada ao estudo dos suportes de leitura e às formas pelas quais a materialidade e expressão física dos livros repercutem nas práticas de leitura, mantendo um vínculo próximo com os objetivos e usos propostos para os materiais. Finalmente, o texto tocará alguns pontos concernentes à biografia dos autores dos livros de direito constitucional, comparando suas atividades profissionais e aspectos atinentes a suas publicações.

2.1.2 O universo da pesquisa: classificações e estatísticas das publicações de direito constitucional

O estudo da doutrina constitucional brasileira na primeira república foi iniciado com um levantamento dos livros publicados durante esse período cuja temática abordada tinha como fundamento questões relacionadas ao direito público e à constituição de 1891. Desta forma, com a elaboração de uma lista bibliográfica das publicações foi possível definir o universo das fontes da pesquisa, a partir do qual novos recortes e diferentes análises puderam ser realizados.

O critério utilizado para a seleção dos materiais foi a percepção de uma proposta de obra, isto é, obra, no sentido de ter sido apresentada ao público como um trabalho preparado de forma coesa e num suporte físico próprio, o que se pode chamar de livro em sentido amplo. Ficaram excluídos, portanto, materiais como artigos publicados em periódicos, programas de ensino, discursos e pareceres publicados de forma esparsa em anais. Cabe ainda salientar que para as análises de caráter estatístico, considerou-se sempre a data da primeira edição de cada uma das obras.

O arrolamento dos livros que atendiam às características definidas para o trabalho em termos de período e tema foi feito com base em acervos de bibliotecas, catálogos de editoras, bibliografias publicadas pela Fundação Getúlio Vargas⁶⁶ e pelo Centro de Pesquisas Casa de Rui Barbosa⁶⁷ e citações em obras. Embora o banco de dados resultante da pesquisa, contando com 210 obras, seja representativo do movimento editorial e sirva

---

⁶⁶ Fundação Getúlio Vargas. *Bibliografia de Direito Constitucional*, Elaborado pelo Núcleo de Direito Público com a colaboração da Biblioteca da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1949.

⁶⁷ Fundação Casa de Rui Barbosa, *Bibliografia brasileira de Direito Constitucional*, Rio de Janeiro, 1956.

de forma suficiente para sustentar o desenvolvimento da tese, é importante ressaltar eventuais omissões. O levantamento procurou ser exaustivo, mas diante da precariedade da conservação das informações, alguns materiais podem ter se perdido.

Uma vez elaborada a lista bibliográfica, o passo seguinte foi procurar cada um dos livros. O acesso a estas obras é bastante restrito. Ainda que algumas tenham sido adquiridas em sebos, a grande maioria precisou ser fotografada e digitalizada ou, em alguns casos, copiada. A pesquisa concentrou-se nas cidades com maior número de bibliotecas que dispunham dos materiais procurados: São Paulo e Rio de Janeiro. Em São Paulo foram percorridos os acervos da Biblioteca da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, Biblioteca do Instituto de Estudos Brasileiros da Universidade de São Paulo, Biblioteca Florestan Fernandes da Universidade de São Paulo, Biblioteca Municipal Mario de Andrade e da Biblioteca do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. No Rio de Janeiro, foram visitadas as bibliotecas da Fundação Casa de Rui Barbosa, da Universidade Federal Fluminense, da Faculdade Nacional de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, da Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, o Arquivo Nacional, o Museu Histórico Nacional e a Biblioteca Nacional. Ainda assim, uma parte dos livros elencados na relação bibliográfica não foi encontrada. Embora existam evidências da publicação desses materiais e algumas informações sobre eles nas fontes pesquisadas, 17% do total de livros relacionados não pode ser localizado fisicamente. De toda forma, a base de dados foi constituída e é a partir dela que serão realizadas análises envolvendo o mercado editorial do período e elementos que caracterizam a produção e difusão dos livros de direito constitucional brasileiro.

A primeira observação que cabe é com relação à distribuição dessas publicações específicas ao longo da primeira república. Durante esse período, observando-se a figura 1, é possível perceber duas fases distintas. Uma constância até 1910, com números menores de publicação, e uma segunda com maior quantidade de publicações desse momento até o final. Esses dados acompanham de forma geral o desenvolvimento editorial do país, marcado pelo aumento da população, diminuição dos índices de analfabetismo, o crescimento da indústria gráfica e editorial, o aumento de livrarias e bibliotecas e a ampliação social da prática de leitura.

No caso específico dos livros de direito constitucional, o aumento do número de publicações a partir da década de 1910 relaciona-se também com o crescente número de cursos de ensino superior e faculdades de direito no país. Os primeiros cursos jurídicos foram instituídos no Brasil ainda durante o império, em 1827, em Olinda e São Paulo.

Todavia, foi durante a primeira república que os cursos proliferaram e passaram a ser ministrados em vários estados espalhados pelo território nacional. Por volta de 1903 estavam em funcionamento nove faculdades de direito no Brasil, distribuídas pelas regiões sul, sudeste, centro-oeste, norte e nordeste. Até o final da primeira república esse número cresceria para 15 instituições de ensino.⁶⁸

A criação dos cursos fez com que o público leitor interessado em matérias jurídicas aumentasse consideravelmente, incentivando publicações de diferentes categorias. Os ambientes acadêmicos geraram novas necessidades cujos reflexos podem ser apontados também nas publicações jurídicas de direito constitucional. Não só as classes de estudantes passariam a consumir mais livros e as esferas de debate se ampliariam, também a estrutura do ensino superior impulsionava pesquisas, construía bibliotecas e exigia produções acadêmicas para seus concursos de admissão.

De toda forma, as publicações de direito constitucional não estavam restritas a um único tipo de produção. Ao contrário, tendo em vista o público leitor não ser homogêneo e os objetivos de cada um dos livros serem diversos, os materiais, as temáticas e as formas de abordagem eram bastante diferentes. Nesse sentido, foi possível distinguir entre os livros pesquisados quatro grupos principais: concurso, peça, coletânea e livro em sentido estrito.

A primeira espécie, chamada de concurso, engloba as teses defendidas em concursos públicos para professor de diversas instituições ou para validação de diplomas estrangeiros que foram publicadas individualmente. A categoria peça, por sua vez, corresponde à organização e publicação de peças processuais no formato de livro, podendo reunir petições variadas elaboradas por advogados ou, com menor frequência, as principais peças de um único processo judicial. Sob o nome de coletânea estão as publicações que reuniram em um só volume trabalhos anteriores como artigos, conferências, discursos, pareceres, mas nesse caso, além do conjunto, optou-se por um suporte diferente daquele de anais e periódicos, por exemplo. Há, assim, uma preocupação em termos de reunir diferentes textos e apresentá-los de forma mais orgânica e sistematizada aos leitores.

---

⁶⁸ Além das faculdades de direito de Olinda e São Paulo, criadas durante o império, foram instituídas durante a primeira república as seguintes: em 1891 a Faculdade Livre de Direito do Rio de Janeiro e a Faculdade Livre de Direito da Bahia; em 1892 a Faculdade Livre de Direito de Minas Gerais; em 1898 a Academia de Direito de Goiás; em 1900 a Faculdade Livre de Direito de Porto Alegre; em 1902 a Faculdade Livre de Direito do Pará; em 1903 a Faculdade de Direito do Ceará; em 1909 a Faculdade de Ciências Jurídicas no Amazonas; em 1912 a Faculdade de Direito Teixeira de Freitas no Rio de Janeiro e o Curso de Ciências Jurídicas no Paraná; em 1918 a Faculdade de Direito do Maranhão e a Faculdade de Direito de Pelotas e em 1930 a Faculdade de Direito do Espírito Santo. Sobre a criação dos cursos jurídicos no Brasil, ver especialmente Aurélio Wander Bastos, *O ensino jurídico no Brasil*.

Correspondendo ao quarto grupo, o termo livro é aqui entendido num sentido mais estrito, tendo em vista que diz respeito aos trabalhos projetados e elaborados como uma única obra teórica. Neste caso, o autor o concebeu como um trabalho único, versando sobre o tema do direito constitucional e diferenciando-se das teses de concurso por seu objetivo final. Por fim, há ainda os dados de materiais publicados no período, mas cuja natureza não pode ser verificada em virtude da sua não localização física. Veja-se na figura 1 a distribuição da publicação desses materiais no período da primeira república.

Figura 1 Distribuição dos tipos de material ao longo do tempo e quantidade de faculdades de direito existentes no país.

Ao observar o gráfico, percebe-se que a distribuição no tempo dos diferentes tipos de publicação varia conforme a classificação indicada. Tendo esses materiais propostas e usos próprios, relacionados aos objetivos a que se propõem e ao tipo de obra que apresentam ao público, compreende-se a não uniformidade da ocorrência das diferentes formas de publicação ao longo da primeira república.

As publicações qualificadas como coletânea possuem poucas oscilações durante o período, mantendo os índices equilibrados durante os vários anos. Neste período, veículos como jornais e periódicos concentravam grande parte dos debates e discussões políticas. Eram espaços para a publicação de variadas opiniões e posicionamentos, bem como para

relatos de decisões judiciais ou informativos sobre o processo legislativo. No entanto, considera-se que esse tipo de material tem elementos de efemeridade muito maiores se comparados a publicações na forma de obra única, além da pulverização dos textos, tendo em vista que são publicados em diferentes dias e exemplares. A idéia de reunir os textos esparsos em um só volume procura empregar unidade e perenidade ao material, tendo sido realizada de forma uniforme durante o período. Proporcionalmente, todavia, o equilíbrio no número das publicações desse tipo não acompanha o crescimento geral das publicações a partir da década de 1910. Desta forma, é possível afirmar que esse tipo de publicação foi mais relevante durante os primeiros anos da república brasileira, no momento em que a impressão dos materiais classificados como livros em sentido estrito ainda não era tão freqüente.

Esse tipo de publicação classificada como livro em sentido estrito, diferenciando-se das demais por ser constituído por um texto único escrito pelo autor para a composição do livro e sem objetivos concursais, esteve presente durante todo o período. Desde a promulgação da constituição em 1891, autores se preocuparam em registrar nesse tipo de material questões relacionadas ao direito constitucional brasileiro. Ainda que inicialmente tenham sido realizadas em menor número, tanto em termos totais, como se comparados a publicações de outro tipo, como as coletâneas, constituíram durante todo o período um suporte para a divulgação da doutrina brasileira. Percebe-se, no entanto, uma diferença considerável no número de publicações de livros em sentido estrito na segunda metade da primeira república. Além do crescimento da indústria gráfica e editorial de forma geral, é possível considerar que esse aumento esteja relacionado com a proliferação de cursos jurídicos no país e ampliação do público leitor, como mencionado anteriormente, e com o amadurecimento dos debates constitucionais republicanos. Passados os primeiros anos que seguiram a proclamação da república e a promulgação da nova constituição, durante os quais os jornais e periódicos eram um ambiente mais favorável para os debates públicos, aos poucos se formou de maneira mais consistente uma doutrina constitucional brasileira, a qual identificava como depositário permanente e estável para suas idéias os livros em sentido estrito.

Se por um lado as coletâneas e os livros em sentido estrito foram tipos de materiais que estiveram presentes durante toda a primeira república, por outro, a publicação de teses de concurso e peças processuais em forma de livro não acompanham a mesma tendência. Os livros classificados sob a categoria concurso concentram-se na década de 1920. Nesse contexto, a relação com o desenvolvimento do sistema educacional

do país é essencial. A criação de novas faculdades de direito e cursos superiores e a ampliação das vagas em cursos já existentes geraram não só mais campos de pesquisa e estímulo à sustentação teórica de temas constitucionais, como também a estrutura institucional necessitava novos professores, para cuja contratação exigia-se, dentre outras a apresentação de teses.⁶⁹ A publicação de peças processuais, por sua vez, tem uma incidência bem menor que os outros tipos de materiais e não apresenta uma periodicidade uniforme, distribuindo-se irregularmente ao longo do tempo. Esse dado pode indicar a ocasionalidade com que tal tipo de publicação ocorria, deixando de constituir um tipo de publicação de relevância no período.

Com a intenção de ampliar e aprofundar o contexto de produção e difusão dos livros de direito constitucional brasileiro publicados durante a primeira república, as fontes levantadas foram classificadas também conforme os assuntos abordados. Assim, inicialmente criou-se uma divisão em dois grupos principais, um compreendendo os livros gerais de direito constitucional e outro os livros sobre temas e questões específicas da área. No primeiro caso, os autores dedicaram-se a abordar a constituição federal como um todo, organizando seus trabalhos a partir da proposta de construir um manual para a compreensão da constituição federal. Nesse tipo de publicação os escritores não se preocupavam em eleger problemas constitucionais pontuais, mas sim abordar o direito constitucional brasileiro no seu todo. No outro grupo, composto por trabalhos dedicados a estudos de questões específicas os temas mais recorrentes puderam ser identificados. Ocuparam, principalmente, as publicações da primeira república a questão da federação, dos poderes públicos, do sistema de governo e direito eleitoral, da reforma constitucional e do habeas corpus e estado de sítio. Finalmente, foi incluída também a classificação “outros” para as demais publicações, sendo que nesta estão incluídos temas como direito de estrangeiros, recurso extraordinário, liberdade profissional e de imprensa. Veja-se a distribuição na figura 2.

---

⁶⁹ É relativamente frequente a indicação em publicações de que determinados textos haviam sido elaborados para concursos de professores em instituições de ensino. Veja-se, por exemplo: “Estudo de Direito Constitucional, expressamente elaborado para o concurso de Professor Extraordinário Efetivo da Primeira Seção da Faculdade de Direito de S. Paulo” (Luiz da Camara Lopes dos Anjos, *O estado de sítio*, São Paulo: Cardozo Filho, 1912, p. 1); “Dissertação no concurso ao lugar de professor extraordinário efetivo da 1ª seção da Faculdade de Direito de São Paulo” (Galdino Siqueira, *O impeachment no regime constitucional brasileiro*, São Paulo: A Minerva, 1912); “Estudo de direito constitucional. Dissertação sobre o primeiro ponto sorteado, apresentada à Congregação da Faculdade de Direito do Ceará, em concurso para provimento do cargo de professor substituto da segunda seção, compreendendo as cadeiras de Direito Constitucional, Direito Internacional Público e Direito Internacional Privado.” (Gustavo Augusto da Frota Braga, *Garantias constitucionais*, Estado de Sítio, Habeas Corpus, Ceará: Progresso, 1922, p. 1)

Figura 2 Distribuição por assuntos da amostra de obras pesquisadas.

Apesar de a distribuição parecer de modo geral relativamente equilibrada, é importante salientar a maior proporção de livros publicados sobre federação. O fim do regime monárquico e a proclamação da república trouxeram uma série de mudanças profundas nas estruturas organizacionais do Estado brasileiro, das quais o federalismo aparece como uma ruptura radical em relação ao regime anterior. Não só a sua inauguração, mas também as dificuldades de sua operacionalização e da concretização da repartição de poderes e competências entre a união e os estados ocuparam as pautas de discussões dos mais diversos ambientes durante toda a primeira república. A verificação de que a temática da federação aparece como a mais freqüente em livros específicos de direito constitucional parece consequência lógica desses fatores.

Raciocínio semelhante pode ser feito sobre as demais temáticas principais. Em termos gerais, todas elas estão relacionadas de forma mais ou menos direta com o funcionamento do Estado. O grande número de publicações abordando questões sobre os poderes públicos demonstra uma preocupação por parte da comunidade com relação às novas formas de divisão e organização do poder público. O fim do poder moderador, o sistema presidencialista e a criação do Supremo Tribunal Federal são elementos novos que tiveram sensível repercussão na estrutura estatal e nas bases do direito constitucional brasileiro. Da mesma forma, a nova realidade política e jurídica do país alimentou debates

sobre os diferentes sistemas de governo e pontos sobre a questão eleitoral, direito a voto e problemas de desvirtuamento das eleições. Os trabalhos relacionados ao estado de sítio e ao habeas corpus cuidaram principalmente das relações entre o executivo, legislativo e judiciário e entre os poderes estaduais e federais. Muitas vezes o estado de sítio funcionou como um mecanismo de acomodação das vicissitudes organizacionais do país, tendo o governo federal centralizado as decisões e agido com base na suspensão de garantias constitucionais. Ainda que a doutrina brasileira do habeas corpus tenha sido construída nesse período, em grande parte dos casos os debates envolviam muito mais questões de poderes públicos do que de direitos individuais.

Nota-se, portanto, que os assuntos com maior incidência nos livros de direito constitucional pesquisados mantêm uma relação temática muito próxima entre si. Nesse período que corresponde aos primeiros anos da república brasileira a doutrina constitucional concentrou-se especialmente em questões envolvendo a organização do Estado que havia sido recém alterada. Essa era a tônica dos debates desse contexto histórico próprio, cuja repercussão pode ser verificada nos livros de direito constitucional publicados à época.

A partir da base de dados foi possível também distribuir os livros classificados por assuntos ao longo do tempo. Veja-se a figura 3.

Figura 3 Distribuição dos assuntos ao longo do tempo.

Em linhas gerais, considerando a presença dos assuntos nas publicações de direito constitucional é possível perceber certa continuidade nos dados das fontes pesquisadas, mantendo-se constante a presença dos principais temas. As únicas ausências nesse sentido são de publicações específicas sobre o tema da federação nos primeiros anos após a promulgação da constituição federal e sobre o habeas corpus e o estado de sítio no período de 1901 a 1905. Ainda que reflexões sobre esses temas estivessem presentes nos livros gerais e algumas de suas nuances fossem tratadas em livros específicos classificados em outras categorias, não foram encontrados materiais cujo foco principal fosse o federalismo e o estado de sítio e habeas corpus nesses períodos.

Em contra-partida, ao observar a frequência das publicações, determinados aspectos indicando descontinuidades puderam ser percebidos, sendo que essas oscilações permitem algumas observações. No caso dos livros gerais de direito constitucional, há uma relativa constância no número de publicações até a década de 1910. Nesse momento esse tipo de publicação atingiu seu pico e depois decresceu consideravelmente. Essa curva pode ser interpretada de acordo com o desenvolvimento dos debates na seara política e constitucional, com o contexto histórico do país e com as particularidades dessa classificação temática.

Por serem livros que privilegiavam uma abordagem geral e que tinham como proposta funcionar como guias para o entendimento do direito constitucional, seus textos geralmente eram de grande amplitude, não só temática, mas também de fontes pesquisadas e reflexões realizadas. Muitas vezes esses trabalhos representavam uma síntese dos debates constitucionais travados em outras esferas e traziam ao público leitor um texto refinado, resumizando e clarificando os diferentes entendimentos sobre um determinado assunto. Nesse sentido, compreende-se que a quantidade desse tipo de publicação fosse menor nos anos iniciais da república, quando os debates ainda não haviam alcançado um nível de convergência e estabilidade para serem difundidos amplamente em livros jurídicos com caráter mais didático, dependendo de um amadurecimento das discussões em torno da constituição. Por outro lado, a diminuição do número desse tipo de publicação a partir dos anos 20 pode ser relacionada com a crise política e jurídica enfrentada pelo país. Os questionamentos e disputas políticas haviam se acirrado e um sentimento de falência da constituição de 1891 era vivenciado em conjunto com a possibilidade da instituição de um novo regime, o que acabou se concretizando em 1930 com o fim do período chamado primeira república e início do estado novo.

Em oposição, é justamente nesses anos em que o índice de publicação de novos livros gerais diminui que os lançamentos especificamente destinados ao estudo da reforma constitucional aumentam. Ainda que fosse uma temática presente no decorrer de toda a primeira república, uma vez que as crises políticas e institucionais se tornaram mais agudas, um maior número de autores passou a debruçar-se sobre o tema. O período coincide também com as discussões e posterior aprovação da única reforma constitucional realizada na constituição de 1891, aprovada em 1926.

As discussões sobre os poderes públicos e sistemas de governo e direito eleitoral foram intensas durante os primeiros anos, provavelmente relacionando-se como o fato de o país ter alterado suas principais estruturas políticas, tornando-se uma república federal e presidencialista. As publicações enquadradas como sistema de governo e direito eleitoral tiveram um crescimento posterior na metade final da primeira república, que indica a possibilidade de os autores terem absorvido os problemas enfrentados pelo país em termos de democracia e desenvolvido análises e propostas para a estruturação brasileira. Na mesma linha, é possível entender que o auge das publicações sobre o tema do federalismo coincide com um momento em que a estrutura nacional é repensada. Passados os primeiros anos, a experiência já trazia elementos para análises críticas e referências sobre os problemas concretos enfrentados pela organização federal brasileira.

Finalmente, com relação às publicações que trataram especificamente da temática do habeas corpus e do estado de sítio, é possível verificar que há uma diferença considerável entre a quantidade desses trabalhos publicados na primeira e na segunda metade do período em estudo. Embora vários casos emblemáticos de habeas corpus tenham sido julgados durante os primeiros anos e o estado de sítio tenha sido decretado nos governos de Deodoro da Fonseca, Floriano Peixoto, Prudente de Moraes e Rodrigues Alves, a frequência de publicações abordando esses temas foi menor se comparada aos anos subsequentes. Uma das hipóteses para isso seria que com o afastamento temporal dos episódios houve uma maior liberdade para análise dos atos de exceção praticados pelo poder público. Ademais, pode ser também considerado um maior amadurecimento e independência da doutrina em torno desses problemas constitucionais.

2.1.3 Para além da relação autor e leitor: as editoras como mediadoras de textos

O apanhado geral sobre a publicação de livros de direito constitucional brasileiro durante a primeira república e as análises realizadas com base nos dados recolhidos durante a pesquisa apontam para um entendimento de que esses materiais não eram somente suportes nos quais os autores registraram suas concepções sobre o sistema político e jurídico nacional, mas também parte de práticas sociais mais amplas, nas quais se entrelaçava uma série de relações diferentes. A interação entre autor e leitor está permeada pela atuação e presença de editores, proprietários de gráficas, livreiros, instituições de ensino, recursos do poder público, políticas institucionais, propaganda política, mercadoria de consumo e uma diversidade de interesses que interagem na produção desses livros. Assim, para que seja possível ampliar a compreensão em torno dos discursos produzidos pelos autores dos livros de direito constitucional, analisados especialmente nos capítulos seguintes da tese, é necessário levar em consideração elementos relacionados ao contexto editorial brasileiro do período e a localização desses tipos específicos de publicação nesse campo.

A atividade editorial no Brasil foi durante muito tempo proibida, tendo sido proibidos a publicação de materiais e o funcionamento da imprensa. Ainda que as práticas de leitura e a circulação de livros ocorressem por vias alternativas durante o período colonial⁷⁰, foi somente a partir de 1808, com a transferência da família real portuguesa para o país, que esse quadro começou a se modificar de forma mais significativa. A instalação da Imprensa Régia, dedicada especialmente à publicação de documentos oficiais, foi o primeiro passo para o crescimento de negócios voltados para o mercado editorial como a impressão de jornais, revistas, almanaques e livros, que se desenvolveram após a quebra do monopólio estatal da impressão. Todavia, conforme apontam Marisa Lajolo e Regina Zilberman, o Brasil “só por volta de 1840 [...] passa a exhibir alguns dos traços necessários para a formação e fortalecimento de uma sociedade leitora: estavam presentes mecanismos mínimos para a produção e circulação da literatura, como tipografias, livrarias e bibliotecas”⁷¹.

Os primeiros editores instalaram-se no Brasil vindos da Europa especialmente a partir da segunda metade do século XIX. Plancher, Garnier, Leuzinger, Laemmert,

---

⁷⁰ Cf. Márcia Abreu, *Os caminhos dos livros*.

⁷¹ Marisa Lajolo e Regina Zilberman, *A formação da leitura no Brasil*, p. 18.

Jacinto Ribeiro dos Santos, Francisco Alves, além da exceção do brasileiro Francisco de Paula Brito, destacaram-se no grupo que passou a se dedicar aos negócios envolvendo o mercado editorial brasileiro. Suas atividades eram bastante diversificadas, abrangendo publicações voltadas, por exemplo, para temas políticos e administrativos, obras de ficção e periódicos. Além disso, cuidavam da importação de livros estrangeiros, bem como negociavam artigos de papelaria em suas livrarias.

Apesar do início promissor, o processo de desenvolvimento do mercado editorial brasileiro sofreu um considerável declínio durante a década de 1890. A queda no comércio livreiro seria fruto da instabilidade trazida pelo fim do regime monárquico e da instauração da república federativa. As crises políticas teriam gerado crises econômicas e financeiras além de restrições na liberdade de divulgação de idéias contrárias ao novo regime e da desvalorização social da cultura. Somente no final dessa década é que a situação passaria a ser revertida e esse ramo de atividades revitalizado.⁷²

Durante todo o período da primeira república a produção editorial esteve bastante concentrada no Rio de Janeiro e em São Paulo. Inicialmente desenvolveu-se predominantemente na então capital do país, mas aos poucos as livrarias e editoras foram abrindo filiais na segunda. Note-se que “no fim do século [XIX], contudo, São Paulo ainda tinha apenas oito livrarias: apenas a metade das que havia no Rio de Janeiro em 1820!”⁷³ e “até mesmo as escassas edições locais para a faculdade de direito já não eram necessárias. Restavam apenas os livros esporádicos encomendados pelo próprio autor a um dos impressores da cidade”⁷⁴.

Apesar do aumento da população paulista, do desenvolvimento econômico, industrial e intelectual do estado e do surgimento de editoras relevantes como a Monteiro Lobato e Cia. e a Saraiva e Cia., somente nos últimos anos da primeira república decaiu o predomínio do Rio de Janeiro nas atividades editoriais. Note-se, no entanto, que no ano de 1929, entre folhetos e livros, foram publicados 2.195.263 exemplares no Rio de Janeiro em oposição à 1.488.500 em São Paulo.⁷⁵

Essa relação entre os dois locais também pode ser observada nas publicações de livros de direito constitucional pesquisados. Ainda que a Faculdade de Direito de São Paulo impulsionasse a produção de materiais sobre o tema, era no Rio de Janeiro que estavam as bases das principais empresas responsáveis pela editoração e impressão de

⁷² Cf. Laurence Hallewell, *O livro no Brasil*, pp.179-183.

⁷³ Laurence Hallewell, *O livro no Brasil*, p. 232.

⁷⁴ Laurence Hallewell, *O livro no Brasil*, p. 232.

⁷⁵ Cf. Laurence Hallewell, *O livro no Brasil*, p. 238.

livros, além de constituir o centro político do governo brasileiro e dispor também de instituições superiores de ensino jurídico.

A figura 4 mostra a disposição dos livros de direito constitucional brasileiro publicados durante a primeira república de acordo com as diferentes regiões do país.

Local	Quantidade
Rio de Janeiro	114
São Paulo	52
Bahia	8
Pará	5
Paraná	4
Pernambuco	4
Europa	4
Ceará	3
Espírito Santo	3
Minas Gerais	3
Rio Grande do Sul	3
Paraíba	2
Piauí	2
Amazonas	1
Maranhão	1
s.l.	1

Figura 4 Distribuição por local de publicação da amostra de obras pesquisadas.

A participação dos outros estados brasileiros nesse tipo de publicação específica mostrou-se bastante reduzida em comparação com o Rio de Janeiro e São Paulo, representando uma porcentagem pequena do total nacional. Salvo exceções, as impressões nesses locais estão ou vinculadas a imprensas oficiais ou a gráficas e litografias, mas dificilmente foram produzidas em casas editoriais. Dentre essas se destacam na Bahia a editora Catilina, de Romualdo dos Santos, Joaquim Ribeiro & Co. e Lopes da Silva Lima & Amaral e em Curitiba a Oficinas do Atelier Novo Mundo, de Adolpho Guimarães, esse último expressamente indicado na impressão como editor e proprietário da obra.

Essa diferenciação entre as editoras parece ser bastante relevante para a compreensão geral da produção e difusão das publicações de direito constitucional. Deste modo, com base dados colhidos na pesquisa dos livros de direito constitucional, é possível distinguir três tipos principais de editoras. As editoras propriamente ditas, isto é casas de editoração, com a presença de editores e política de publicação, as empresas gráficas e tipográficas cuja atividade era basicamente a da impressão e freqüentemente atendiam a

encomendas dos próprios autores e, finalmente, as imprensas oficiais, vinculadas ao poder público.

De acordo com o levantamento de dados, verificou-se que 46% do total das obras de direito constitucional pesquisadas foram impressas em gráficas ou tipografias; 32% em casas de editoração; 16% em imprensas oficiais e, por fim, em 6% delas não há qualquer indicação sobre a editora. Apesar de esses dados indicarem um predomínio quantitativo das empresas gráficas e, possivelmente, da iniciativa pessoal dos autores para a publicação dos livros, cabe verificar que, se observados os tipos de material publicados, essa relação varia bastante.

No período pesquisado, constatou-se também a frequência relativamente alta da publicação de obras pelas gráficas dos jornais brasileiros, totalizando cerca de 30% dos livros classificados como impressos por empresas gráficas ou tipográficas. O aproveitamento da estrutura e dos materiais gráficos já disponíveis era uma fonte de renda extra para esse tipo de negócio. Destacam-se, nessa área as publicações realizadas pelo *Jornal do Commercio*, pelo jornal *O Estado de São Paulo* e pelo *Jornal do Brasil*. Essa interação entre as gráficas de periódicos e as publicações de livros no Brasil foi também anotada por Laurence Hallewell:

A organização do *Jornal do Commercio* continuou a possuir o mais e mais moderno equipamento de impressão do Brasil até uma época já avançada do século XX: doze linotipos e três monotipos, em 1916 as quais eram empregadas principalmente na produção do jornal. A marca *Typografia do 'Jornal do Commercio'* de Rodrigues e Cia. aparece com muita frequência, de 1890 em diante, em inúmeros livros, mas em sua maioria eles eram impressos por conta dos autores.⁷⁶

As figuras 5 e 6 apresentam a distribuição dos livros de acordo com o tipo de editora responsável pelas publicações e sua relação com as classificações conforme os tipos de material e assuntos abordados.

---

⁷⁶ Laurence Hallewell, *O livro no Brasil*, p. 77.

	Editora	Oficial	Tipografia	[s.n.]	Total
Coletânea	8	8	21		37
Concurso		1	19	4	24
Livro	55	20	42	4	121
Peça	2		9		11
Não Verificado	2	5	7	3	17
Total	67	34	98	11	210

Figura 5 Distribuição por tipos de material e tipos de editora da amostra de obras pesquisadas.

	Editora	Oficial	Tipografia	[s.n.]	Total
Direito Constitucional Geral	18	5	9		32
Federação	6	10	20	4	40
Habeas Corpus/Estado de Sítio	7	4	8		19
Poderes Públicos	10	3	17	2	32
Reforma Constitucional	8	5	11	1	25
Sistema de Governo/Direito Eleitoral	10	3	13	4	30
Outros	8	4	20		32
Total	34	98	11	67	210

Figura 6 Distribuição por assuntos e tipos de editora da amostra de obras pesquisadas.

No caso dos materiais classificados na categoria concurso, 79% das publicações foi feita em gráficas ou tipografias. Soma-se a isso o dado de que nenhum desse tipo de livro foi publicado por uma casa editorial. Assim, a relação entre o tipo de editora e o tipo de material é determinante para a compreensão da produção e difusão dos materiais. Considerando que em geral as teses de concurso para professor ou para validação de diplomas tinham como destinatário um público mais restrito, formado principalmente pelos membros da comunidade acadêmica, e tinham objetivos bem determinados de cumprimento de formalidades institucionais, é natural que a maioria absoluta desses livros tenha sido publicada a pedido de seus autores e sem uma estrutura editorial por detrás.

Da mesma forma, também as publicações de peças processuais foram em sua maioria – 82% do total – publicadas por empresas de impressão. Neste caso, parece que a divulgação de peças profissionais era muito mais uma forma de apresentar ao público os trabalhos de advogados, o que, além de divulgar trabalhos técnico-profissionais, tornava-os mais conhecidos e conferia-lhes um status social diferente, de autor de livro de direito, de intelectual.

A proporção inverte-se ao observar-se a publicação dos materiais classificados como livros em sentido estrito. Nesse grupo, a maioria das publicações foi feita por casas editoriais, somando 45% do total. Assim, pode-se afirmar que o empenho dos editores nas

publicações de direito constitucional durante a primeira república estava concentrado em obras com uma estrutura interna mais ampla e completa, visando a um público leitor mais abrangente, o que possibilitaria maior recepção e consumo da publicação. Havendo editores preocupados com a apresentação física do material e com sua divulgação, propaganda e distribuição, é coerente que os livros priorizados fossem aqueles de autores que haviam pensado e elaborado seus trabalhos como uma obra única, inédita e consistente, buscando uma recepção ampla não só entre seus pares, mais em camadas plurais da sociedade brasileira.

É nesse sentido também que se compreende o dado de que 27% das publicações realizadas por casas editoriais eram de livros gerais de direito constitucional, enquanto a proporção total dessa temática no universo geral das publicações é de 15%. Ainda que, como visto, as publicações fossem em maior número realizadas por gráficas ou tipografias, quando a temática é analisada de forma isolada, proporcionalmente percebe-se que os livros de direito constitucional geral mantêm uma relação muito mais próxima com editores estruturados, uma vez que 56% desse tipo de material estava sob a responsabilidade de casas editoriais.

Dentre os materiais relacionados como coletâneas, a repartição entre os tipos de editora é um pouco mais equilibrada. Embora a maior parte tenha sido produzida por empresas gráficas, é importante salientar que quase um quarto desse material esteve sob responsabilidade de imprensas oficiais, ligadas ao poder estatal. Nesses casos, ainda que fosse possível que o autor arcasse com algumas despesas, dependia de determinado nível de inserção junto às instituições públicas.

Durante períodos em que as editoras enfrentavam dificuldades para sustentar as publicações de livros, não era incomum o aparelho estatal socorrer e sustentar o sistema editorial brasileiro. Preocupado com o projeto nacionalista de desenvolvimento do país e consolidação das instituições políticas, o investimento na publicação de livros didáticos e educativos era uma maneira de instruir a população nesse contexto.⁷⁷ Os livros de direito constitucional publicados pelas imprensas oficiais também podem ser compreendidos a partir dessa noção. São materiais que não divulgam idéias contrárias ao regime federalista e republicano e, em geral, procuram consolidar as bases da estrutura estatal. Nesse sentido, parece ser compatível com essa proposta o dado de que 30% desse tipo de publicação tinham como temática central a federação brasileira e as formas de concretização da nova

---

⁷⁷ Cf. Marisa Lajolo e Regina Zilberman, *A formação da leitura no Brasil*, p. 154.

organização política e jurídica brasileiras. Cabe salientar ainda que do total das publicações feitas por imprensas oficiais, 59% eram de livros em sentido estrito, demonstrando um investimento em obras escritas especialmente para este tipo de suporte de leitura.

Como visto, com relação às obras publicadas por empresas gráficas e tipográficas, é provável que normalmente tenham sido impressas a pedido e às custas dos próprios autores. Assim, compreende-se o alto índice das obras com a finalidade de concursos acadêmicos impressos nesses locais, inclusive considerando a variedade de temas, já que 60% dos livros incluídos tematicamente na categoria “outros” utilizaram esse tipo de empresa para a impressão das obras. Em outros casos, o autor custeava a edição de sua obra pelo capital simbólico que a publicação do livro trazia, tendo em vista que figurar como autor de livros de direito constitucional constituía status político e social para homens públicos do período ou com aspirações no campo intelectual.

Além disso, essas publicações encomendadas eram uma oportunidade para que essas pessoas pudessem divulgar suas idéias e galgar espaços em meios mais relevantes do mercado editorial. Foi o que ocorreu, por exemplo, com Alfredo Varela. Em 1899 o autor deu publicidade a seu trabalho por meio da publicação do seu *Direito constitucional brasileiro*, um livro que sustentou idéias bastante divergentes da maioria da doutrina brasileira. Na indicação da editora consta somente “Tipografia, Rua do Hospício, 149.” Diante da boa circulação da obra, que inclusive ensejou uma série de resenhas e comentários publicados em diferentes jornais brasileiros, a segunda edição foi publicada em 1902, desta vez por uma das principais casas editoriais com atuação no país, a Garnier.⁷⁸

A Garnier, juntamente com a Laemmert, foi uma das primeiras grandes casas editoriais a se estabelecer no Brasil, ainda durante o império. De origem francesa, iniciou suas atividades no país em 1844 sob o comando de Baptiste Louis Garnier. Após seu falecimento em 1893, quem assumiu os negócios foi seu irmão Hippolyte. Embora tivesse reunido sob sua edição uma gama de autores de sucesso como José de Alencar, Joaquim Manoel de Macedo, Graça Aranha, Gonçalves Dias e Machado de Assis, a editora mostrou-se bastante conservadora com relação à publicação de autores mais novos e sua relevância no mercado editorial e no processo de desenvolvimento cultural do país sofreu certo decréscimo com o passar dos anos.⁷⁹ No que concerne à publicação dos livros de direito constitucional, além da segunda edição do livro de Alfredo Varela, a Garnier editou

---

⁷⁸ Cf. Alfredo Varela, *Direito constitucional brasileiro*.

⁷⁹ Cf. Fernando Paixão, *Momentos do livro no Brasil*, pp. 14-20.

outros quatro títulos: *O habeas corpus na república* e *Repertório das decisões do Supremo Tribunal Federal (1896-1910)*, ambos de José Tavares Bastos⁸⁰; *Noções de direito público e constitucional*, de Leopoldo de Freitas⁸¹ e *Páginas jurídicas*, de Lúcio de Meneses Drumond Furato de Mendonça⁸².

Baptiste Louis Garnier foi apontado como “o primeiro editor brasileiro a encarar a impressão e a edição como atividades completamente separadas”⁸³. A partir dessa divisão de competências, mostrou-se mais vantajoso economicamente que as impressões fossem realizadas na Europa, principalmente em Portugal e na França. Além de ser mais barato imprimir as obras fora do país, mesmo considerando despesas com frete e traslado, a qualidade dos materiais utilizados era superior e o refinamento técnico e estético das produções mais avançados.⁸⁴

Por volta de 1890, os trabalhos tipográficos no Rio tornaram-se duas vezes mais caros que os da Europa; os serviços gráficos que exigiam ilustrações podiam custar três vezes mais. No período compreendido entre 1890 e 1910 a situação iria tornar-se ainda pior, graças à manipulação sistemática do valor do mil-réis para favorecer os interesses dos exportadores de café. Além disso, houve um acentuado declínio da capacidade técnica das firmas impressoras brasileiras ainda existentes, para não falar da desastrosa decadência dos padrões estéticos que se seguiu à introdução indiscriminada dos tipos *Art Nouveau* importados da Alemanha e da Itália, na virada do século.⁸⁵

Além disso, a partir de 1912 o aumento dos impostos de importação de papel desencorajou ainda mais a impressão de obras no país. Veja-se, por exemplo, que a segunda edição do *Direito constitucional brasileiro* de Alfredo Varela, da Garnier, foi impresso em 1902 na tipografia da editora localizada em Paris⁸⁶, assim como o *Noções de direito público e constitucional* de Leopoldo de Freitas em 1910⁸⁷. O livro de Rodrigo Octavio e Domingues Vianna, publicado pela Briguier em 1913 foi da mesma forma impresso em Paris, mas na tipografia L. Jablonski⁸⁸.

⁸⁰ Cf. José Tavares Bastos, *O habeas corpus na república* e José Tavares Bastos, *Repertório das decisões do Supremo Tribunal Federal (1896-1910)*.

⁸¹ Cf. Leopoldo de Freitas, *Noções de direito público e constitucional*. Rio de Janeiro: Garnier, 1910.

⁸² Cf. Lúcio de Meneses Drumond Furato de Mendonça, *Páginas jurídicas*, estudos, pareceres e decisões. Rio de Janeiro: Garnier, 1903.

⁸³ Laurence Hallewell, *O livro no Brasil*, p. 128.

⁸⁴ Cf. Laurence Hallewell, *O livro no Brasil*, p. 129.

⁸⁵ Laurence Hallewell, *O livro no Brasil*, p. 130.

⁸⁶ Alfredo Varela, *Direito constitucional brasileiro*, Reforma das instituições nacionais. 2. ed. Rio de Janeiro: Garnier, 1902, p. 539.

⁸⁷ Cf. Leopoldo de Freitas, *Noções de direito público e constitucional*, p. 171.

⁸⁸ Cf. Rodrigo Octavio Laggaard de Menezes e Paulo Domingues de Vianna, *Elementos de direito público e constitucional brasileiro*, Rio de Janeiro: F. Briguier 1913, p. 277.

Exceção nesse caso era a editora Laemmert, que mantinha estrutura de impressão própria, embora tenha encerrado a publicação de livros em 1909. A produção do Almanack Laemmert e a necessidade de controlar as edições e realizar ajustes num prazo maior de tempo foram essenciais para que a editora, diferente da maioria das suas concorrentes, mantivesse uma oficina tipográfica própria. Desta forma, “tendo decidido manter a tipografia por causa do Almanack, era economicamente sensato usar sua capacidade ociosa para imprimir as demais publicações da firma.”⁸⁹ Note-se que o livro de Godofredo Autran, publicado em 1892 pela Laemmert foi “Impresso na Companhia Tipográfica do Brasil, Rio de Janeiro”⁹⁰

Esse quadro alterou-se, contudo, com o advento da primeira guerra mundial. Diante da situação extrema, o traslado dos materiais ficou prejudicado e diminuíram as relações de comércio internacional. “Os livros de Francisco Alves normalmente eram impressos em Portugal. Quando a Primeira Guerra inviabilizou a impressão de livros na Europa, ele, aos 71 anos, comprou a oficina gráfica Companhia Progresso e passou a imprimi-los no Brasil.”⁹¹ Dessa mudança, são exemplos a indicação presente no livro de João de Sá Albuquerque, *Prática do habeas corpus*, onde é possível ler “composto em linotipo e impresso na máquina n. 12, nas Oficinas Gráficas da Livraria Francisco Alves, em Agosto de 1917”⁹² e a referência “Oficinas Gráficas da Livraria Francisco Alves”⁹³, na edição de 1920 da obra de João Barbalho, *Constituição federal brasileira* e no livro *Do poder judiciário* de Pedro Lessa⁹⁴. Contudo, dificuldades posteriores e a depressão pós-guerra fizeram com que diminuíssem as vantagens de preço das editoras brasileiras em comparação com as impressões realizadas na Europa a partir da metade da década de 20.⁹⁵

Foi também durante a primeira guerra mundial que Monteiro Lobato começou a envolver-se com atividades de publicação editorial e distribuição de livros. Logo após mudar-se para São Paulo, em 1917 publicou *Urupês*, com discurso nacionalista, um dos maiores êxitos de venda de ficção da primeira república. Monteiro Lobato modificou decisivamente a realidade do contexto editorial brasileiro, investindo na ampliação de distribuidores de livros, atraindo um público leitor maior, sustentando a criação de uma

⁸⁹ Laurence Hallewell, *O livro no Brasil*, p. 164.

⁹⁰ Manoel Godofredo d'Alencastro Autran, *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*.

⁹¹ Fernando Paixão, *Momentos do livro no Brasil*, Rio de Janeiro: Laemmert, 1892, p. 42.

⁹² João de Sá Albuquerque, *Prática do habeas corpus*, Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1917, p. 193.

⁹³ João Barbalho Uchôa Cavalcanti, *Constituição federal brasileira com breves explicações para os que não são versados na lição dos publicistas e para as classes superiores das escolas primárias*, Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1904, p. 103.

⁹⁴ Pedro Lessa Augusto Carneiro, *Do poder judiciário*, Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1915, p. V.

⁹⁵ Cf. Laurence Hallewell, *O livro no Brasil*, p. 261.

indústria editorial nacional, abrindo espaço para escritores iniciantes e repensando os elementos gráficos da apresentação dos livros. A partir de 1919 surgiu a firma Monteiro Lobato e Cia, cuja publicação de edições e vendas de exemplares atingiram números expressivos nos anos seguintes. Todavia, os anos de prosperidade não se estenderam muito e diante das crises econômicas e políticas vividas pelo país, agravados pela escassez de energia para o funcionamento das oficinas, Lobato foi à falência em 1925.⁹⁶ Foi nesse período final que a Monteiro Lobato publicou três obras verificadas durante a pesquisa que abordavam temas de direito constitucional: *O espírito das democracias*, de Sampaio Doria⁹⁷; *Código eleitoral da república*, de Affonso Dionysio Gama⁹⁸ e *Supremo Tribunal Federal – recurso de habeas corpus*, de Vicente Rao⁹⁹.

O livro como mercadoria de consumo, a indústria editorial como negócio e as relações que intermedeiam o texto do autor e o material final à disposição do leitor ficam evidentes também pela presença de elementos gráficos que indicam a propriedade e os direitos sobre a obra e a preocupação com cópias ilegais. Veja-se, por exemplo, no livro de João Barbalho a ressalva de que “proceder-se-á na forma da lei n. 46, de 1 de Agosto de 1898 contra os autores e cúmplices de contrafação desta obra”¹⁰⁰. Também não era incomum a indicação de que seriam considerados falsos exemplares que não contivessem a numeração e rubrica do próprio autor ou, em alguns casos, dos editores. Ocorrências desse tipo podem ser verificadas em livros como os de Paulo M. de Lacerda¹⁰¹, Ruy Barbosa¹⁰², José de Castro Nunes¹⁰³, Affonso Dionysio Gama¹⁰⁴ e João Coelho Gomes Ribeiro¹⁰⁵.

⁹⁶ Cf. Laurence Hallewell, *O livro no Brasil*, pp. 235-265.

⁹⁷ Cf. Antonio de Sampaio Doria, *O espírito das democracias*, São Paulo: Monteiro Lobato, 1924.

⁹⁸ Cf. Affonso Dionysio Gama, *Código eleitoral da república*, São Paulo: Monteiro Lobato, 1925.

⁹⁹ Cf. Vicente Rao, *Supremo tribunal federal – recurso de habeas corpus*, São Paulo: Monteiro Lobato, 1925.

¹⁰⁰ João Barbalho Uchôa Cavalcanti, *Constituição federal brasileira com breves explicações para os que não são versados na lição dos publicistas e para as classes superiores das escolas primárias*, p. IV.

¹⁰¹ Cf. Paulo M. de Lacerda, *Princípios de direito constitucional brasileiro*, Rio de Janeiro: Azevedo, [1926-1930], p. 4.

¹⁰² Cf. Ruy Barbosa, *O art. 6 da constituição federal e a intervenção de 1920 na Bahia*. Rio de Janeiro: Castilho, 1920.

¹⁰³ Cf. José de Castro Nunes, *Do estado federado e sua organização municipal: história, doutrina, jurisprudência, direito comparado*. Rio de Janeiro: Leite Ribeiro, 1920, p. 6 e José de Castro Nunes, *As constituições estaduais do Brasil* comentadas e comparadas entre si e com a constituição federal, contendo a última reforma administrativa do território do Acre. Rio de Janeiro: Leite Ribeiro, 1922, p. 8.

¹⁰⁴ Cf. Affonso Dionysio Gama, *Alistamento eleitoral da república*, São Paulo: Casa Gráfica, 1916, p. 5 e Affonso Dionysio Gama, *Código eleitoral do estado de São Paulo*, São Paulo: Nova Era, 1924, p. 5.

¹⁰⁵ Cf. João Coelho Gomes Ribeiro, *Gênese da história da constituição federal: Subsídio para sua interpretação e reforma. Os anteprojetos, contribuições e programas*. Rio de Janeiro: Liga Marítima brasileira, 1917, p. 2.

As tiragens dos livros publicados durante a primeira república geralmente eram de 300, 500 ou 1.000 exemplares¹⁰⁶. Em 1921 a Revista do Brasil noticiou um trabalho jornalístico publicado em O Estado de São Paulo sobre o movimento editorial. Nesse contexto, afirmam que em geral a tiragem dos livros de direito variava entre mil e dois mil exemplares.¹⁰⁷ Com relação aos livros de direito constitucional, freqüentemente as impressões promovidas por editoras eram de menor montante. O livro *Alistamento eleitoral da república*, de Affonso Dionysio Gama, teve as suas duas primeiras edições com mil exemplares¹⁰⁸, assim como a obra *A constituição federal e a intervenção de 1920 na Bahia*, de Ruy Barbosa¹⁰⁹. Em outros casos o número do milheiro era indicado na capa do livro, como em Pedro Lessa, *Do poder judiciário*¹¹⁰, Medeiros e Albuquerque, *O regime presidencial no Brasil*¹¹¹ e Joaquim Luiz Osório, *O regime presidencial*¹¹². Apesar de muitas vezes as editoras demorarem para esgotar as edições, a preferência por publicações na faixa de mil exemplares poderia ser explicada pelos custos fixos dessa produção, que encareceriam demais o preço para venda de livros com uma tiragem baixa. Desta forma, não necessariamente somente a demanda do público leitor determinaria o número de exemplares impressos, mas também o processo e os gastos para a publicação dos materiais.¹¹³

O volume de mil exemplares por impressão da obra aparece de forma comum também nos contratos estabelecidos entre autores e a editora Francisco Alves e Cia. Ainda que coubesse à editora definir a quantidade das edições, as previsões de pagamento e distribuição seguiam a lógica do milheiro. Veja-se, por exemplo, o registro do contrato entre Pedro Lessa e a Francisco Alves no Livro de Contratos n. 1 da editora:

Contrato com o Dr. Pedro Augusto Carneiro Lessa para a publicação do livro 'Do poder judiciário. Direito Constitucional brasileiro'. Publicação por milheiros declarados. Direitos autorais 20% pagos ao sr. exposto à venda cada milheiro. Número de exemplares de cada edição ao arbítrio dos editores. Do 1º milheiro de cada edição 100 exemplares para a propaganda. Contrato particular assinado em 30 de novembro de 1914.¹¹⁴

¹⁰⁶ Cf. Olímpio de Souza Andrade, *O livro brasileiro: desde 1920*, 2. ed., Rio de Janeiro: Cátedra; Brasília: INL, 1978, p.19.

¹⁰⁷ Peixoto, Afranio e Amaden Amaral (dir.). "Movimento Editorial", Revista do Brasil 63(1921), 279.

¹⁰⁸ Cf. Affonso Dionysio Gama, *Alistamento eleitoral da república*, p. 5.

¹⁰⁹ Cf. Ruy Barbosa, *O art. 6 da constituição federal e a intervenção de 1920 na Bahia*.

¹¹⁰ Cf. Pedro Lessa Augusto Carneiro, *Do poder judiciário*.

¹¹¹ Cf. José Joaquim de Campos da Costa Medeiros e Albuquerque, *O regime presidencial no Brasil*, Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1914.

¹¹² Cf. Joaquim Luiz Osório, *O regime presidencial*, Rio de Janeiro: Jornal do Commercio, 1915.

¹¹³ Cf. Laurence Hallewell, *O livro no Brasil*, p. 148.

¹¹⁴ Francisco Alves & Cia. *Livro de Contratos n. 1*, Disponível no Núcleo de Pesquisa sobre Livro e História Editorial no Brasil, da Universidade Federal Fluminense, p. 318.

O papel desenvolvido pelos editores, portanto, foi essencial para a configuração do contexto de produção e difusão dos livros de direito constitucional durante a primeira república. Sua atuação não estava restrita à impressão dos materiais publicados, mas agiam também como mediadores entre o autor e o leitor. Desde a eleição de autores e obras a serem publicadas, tiragens, preços de venda, pagamento de direitos autorais, definição de elementos gráficos e formais dos textos, distribuição e venda, suas funções eram fundamentais na constituição dos ambientes de leitura e na circulação de idéias no país. Não era incomum que os editores se dirigissem diretamente aos leitores, como será visto no caso de alguns prefácios analisados no item 2.2 na seqüência deste trabalho, ou, ainda, que usassem de suas publicações para a divulgação de suas outras produções, estivessem elas ainda no prelo ou constassem de seus depósitos prontos para venda. Nesse sentido, veja-se a mensagem dos editores da Briguier que consta no livro de Aurelino Leal:

Num vasto país como o Brasil em que a Bibliografia não é organizada, a propaganda custosa, a Imprensa pouco desenvolvida fora dos grandes centros, nem sempre é fácil aos interessados manter-se ao par das novidades científicas e literárias, utilizar-se dos conhecimentos teóricos ou práticos dos livros publicados, acompanhar o progresso nacional e mundial.

Dependem, às vezes, do estudo e do conhecimento de certos assuntos: a garantia, a saúde, a fortuna ou a vida do próximo, o êxito duma empresa, o sucesso dessa empreitada, o surto duma indústria, o resultado dum processo, etc. e nesses casos uma livraria bem organizada pode prestar reais serviços.

Por essas razões, não só rogamos aos nosso prezados amigos e fregueses a fineza de comunicar nosso 'Catálogo' às pessoas a quem ele possa interessar, como aconselhamos aos que lerem essas linhas de se dirigirem à nossa livraria quando precisarem de esclarecimentos ou informações sobre quaisquer livros ou assuntos, certos que serão atendidos com a possível urgência e a melhor boa vontade dos livreiros editores dedicados e agradecidos.¹¹⁵

Em outros casos, os editores e livrarias imprimiam listas de obras à venda com instruções para a sua aquisição, com preços, forma de pedido e entrega. Essas ocorrências puderam ser verificadas em livros como *Estudos de direito público*, de Viveiros de Castro, com o catálogo das obras a venda na Livraria Cruz Coutinho¹¹⁶; *Estabilidade de funcionários públicos*, de Araújo Castro, com as novidades de 1917 da Livraria Leite

¹¹⁵ Aurelino de Araújo Leal, *Teoria e prática da constituição federal brasileira*, Rio de Janeiro: F. Briguier, 1925, p. 912.

¹¹⁶ Cf. Augusto Olímpio Viveiros de Castro, *Estudos de direito público*, Rio de Janeiro: Jacintho Ribeiro dos Santos, 1914.

Ribeiro e Maurillo¹¹⁷; *Constituição federal brasileira – Comentários*, de João Barbalho, com algumas obras da Francisco Alves¹¹⁸; *Teoria e prática da constituição federal brasileira*, de Aurelino Leal, com um extrato do catálogo das edições e principais obras em depósito da Livraria Briguier¹¹⁹; *Reforma constitucional* de Pedro Lessa, com edições da LUX¹²⁰; *Direito constitucional – Os partidos políticos*, de João Mereje, trazendo as últimas edições da Livraria Zeneth¹²¹ e *Sobre o direito extradicional*, de Bento de Faria, com as edições da Livraria Jacintho Ribeiro dos Santos¹²².

No universo de fontes pesquisadas foi possível perceber o esforço de algumas casas editoriais no sentido de elaborarem coleções jurídicas próprias. Nesses casos, o editor atua de forma mais direta como mediador entre o autor e o público leitor, elegendo temas, agrupando e dando unidade às obras e procurando definir o nicho editorial e a especialização de suas publicações. Quatro foram as coleções verificadas que incluíram obras de direito constitucional: a Biblioteca Jurídica e os Manuais Alves, da Francisco Alves; a Pequena Coleção Briguier, da Briguier e Cia. e a Coleção Jurídica da Livraria Acadêmica de Saraiva e Comp.

O português Francisco Alves iniciou suas atividades no Brasil ainda durante o império, como sócio da Livraria Clássica no Rio de Janeiro. No entanto, a partir de 1897 passou a atuar sozinho expandindo os negócios de livreiro para englobar também atividades de editor. A trajetória de Alves foi marcada por sua grande dedicação aos negócios e espírito empreendedor. Em 1893 sua livraria havia aberto uma filial na cidade de São Paulo e, atento aos movimentos de mercado, investia na compra de pequenas editoras, bem como no arbitramento de preços para se consolidar como liderança nesse tipo de negócio.¹²³ O êxito da editora esteve bastante relacionado com o investimento feito nas publicações de livros didáticos. Embora não fosse um trabalho de muito status social, já que não atraía os grandes literatos do período, “os livros didáticos proporcionaram uma linha de vendas segura e permanente; dão também ao editor nacional uma vantagem sobre

¹¹⁷ Cf. Raymundo de Araújo Castro, *Estabilidade dos funcionários públicos*, Rio de Janeiro: Leite Ribeiro, 1917.

¹¹⁸ Cf. João Barbalho Uchôa Cavalcanti, *Constituição federal brasileira com breves explicações para os que não são versados na lição dos publicistas e para as classes superiores das escolas primárias*.

¹¹⁹ Aurelino de Araújo Leal, *Teoria e prática da constituição federal brasileira*, pp. 907-911.

¹²⁰ Cf. Pedro Augusto de Carneiro Lessa, *Reforma constitucional*, Rio de Janeiro: Lux, 1925.

¹²¹ Cf. João Rodrigues de Mereje, *Direito Constitucional – Os partidos políticos*, São Paulo: Zenith, 1930.

¹²² Cf. Bento de Faria, *Sobre o direito extradicional*, Rio de Janeiro: Jacintho Ribeiro dos Santos, 1930, pp. I-XVI.

¹²³ Cf. Fernando Paixão, *Momentos do livro no Brasil*, pp. 41-42

competidores estrangeiros, cujos produtos jamais podem adaptar-se tão bem às condições ou aos currículos locais.”¹²⁴

Em 1897, mesmo ano em que Francisco Alves encerrou a sociedade, foi publicado o livro que seria a primeira obra a compor a Biblioteca Jurídica da editora: *Constituições federais*, de Rodrigo Octavio¹²⁵. O trabalho era composto pelo confronto comparativo das disposições das constituições federais brasileira, argentina, norte-americana e suíça. O prefácio endereçado “ao leitor” foi assinado pelos editores que, além de apresentarem a obra, a localizaram dentro da concepção da coleção. Nesse sentido, afirmaram: “Iniciando a nossa Biblioteca Jurídica com a publicação deste trabalho, pensamos prestar valioso serviço a todas as classes sociais, pois, a todos interessa o estudo e conhecimento dos princípios constitucionais.”¹²⁶ No mesmo livro há ainda a indicação de que estaria no prelo a tradução comentada do livro *Lições de direito federal*, de J. M. Estrada, por Rodrigo Octavio.

Em 1917 novamente a editora Francisco Alves lançou uma coleção incluindo um livro de direito constitucional brasileiro, desta vez como parte da coleção Manuais Alves. Tratava-se do título *Direito público e constitucional brasileiro* de autoria de Almachio Diniz¹²⁷. A obra era o sexto volume da coleção, antecedida por cinco volumes de direito civil publicados em 1916 (I Introdução e parte geral; II Direito de família; III Direito das coisas; IV Direito das obrigações; V Direito das sucessões) e seguida pela previsão de três obras versando sobre os princípios gerais do direito processual (VII Teoria geral das ações; VIII Processo civil; IX Processo comercial). Almachio Diniz foi o responsável pela elaboração de todos os volumes, tendo sido editados ao menos os sete primeiros, conforme a propaganda da editora em 1920 na quinta edição do livro de João Barbalho, *Constituição federal brasileira com breves explicações para os que não são versados na lição dos publicistas e para as classes superiores das escolas primárias*¹²⁸.

Por sua vez, a Briguier iniciou suas atividades como livraria em 1893, no Rio de Janeiro, sob o comando de Ferdinand Briguier, antigo funcionário da Garnier. Especializada em livros importados, construiu uma cartela de clientes bastante refinados, “embora a livraria fosse pequena, em pouco tempo ganhou a fama de ser eficiente,

¹²⁴ Laurence Hallewell, *O livro no Brasil*, p. 207.

¹²⁵ Rodrigo Octavio de Langgaard Menezes, *Constituições federais*, Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1897.

¹²⁶ Rodrigo Octavio de Langgaard Menezes, *Constituições federais*, p.5.

¹²⁷ Almachio Diniz Gonçalves, *Direito público e direito constitucional brasileiro*, Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1917. v. VI da coleção “Manuais Alves”.

¹²⁸ João Barbalho Uchôa Cavalcanti, *Constituição federal brasileira com breves explicações para os que não são versados na lição dos publicistas e para as classes superiores das escolas primárias*.

particularmente na obtenção das últimas publicações científicas.”¹²⁹ O seu programa de publicação também não era extenso, concentrando-se em poucos, mas rentáveis, títulos.

Em 1913 foi publicada a primeira edição do livro *Elementos de direito público e constitucional brasileiro*, fruto da co-autoria de Rodrigo Octavio e Domingues Vianna.¹³⁰ Na capa do livro, no canto superior direito estava registrado: Pequena Coleção Brigueit. Entretanto, diferentemente do que pode ser verificado nos exemplares das coleções produzidas pela editora Francisco Alves, não há no caso da Brigueit outros registros no material sobre as demais publicações ou sobre as intenções dos editores na produção dessa coleção. De toda forma, o livro pode ser considerado um grande sucesso editorial da primeira república, tendo em vista as reedições realizadas em 1919, 1927, 1930.

A editora Saraiva e Comp., ligada à Livraria Acadêmica, surgiu em São Paulo a partir dos investimentos de Joaquim Inácio da Fonseca Saraiva. Em 1914 ele montou uma livraria jurídica perto da Faculdade de Direito da cidade e em 1917 transformou-a em editora, publicando sua primeira obra jurídica. Durante toda a primeira república a editora manteve sua linha editorial dedicada aos livros jurídicos, diversificando suas publicações somente a partir da década de 40.¹³¹

Especializada na produção de livros jurídicos, a editora publicou em 1925 o vigésimo segundo volume da Coleção Jurídica da Livraria Acadêmica. O título *O habeas corpus: doutrina, prática e jurisprudência*, de Aurelino Guimarães¹³², era o primeiro na área de direito constitucional, tendo predominado nos outros volumes da coleção obras sobre o direito civil brasileiro, além de direito penal, comercial e processual, de diversos autores.

2.1.4 Ambientes coletivos de leitura: considerações sobre bibliotecas jurídicas

Embora a análise até aqui realizada sobre a publicação de livros de direito constitucional durante a primeira república demonstre aspectos importantes acerca da presença desses materiais no contexto editorial do período e aponte elementos relevantes

¹²⁹ Laurence Hallewell, *O livro no Brasil*, p. 179.

¹³⁰ Rodrigo Octavio Laggaard de Menezes e Paulo Domingues de Vianna, *Elementos de direito público e constitucional brasileiro*.

¹³¹ Fernando Paixão, *Momentos do livro no Brasil*, p. 35.

¹³² Aurelino Cândido de Guimarães, *O habeas corpus: doutrina e prática, jurisprudência*. São Paulo: Saraiva, 1925.

sobre sua produção e difusão, é importante ressaltar que a circulação dos livros de direito constitucional não estava restrita somente à relação entre o leitor comprador e o editor/livreiro vendedor. Ainda que o público consumidor de livros fosse o alvo principal das editoras, tendo em vista o objetivo final da venda de seu produto, sua circulação e recepção eram mais amplas, considerando os leitores que não adquiriam as obras. Nesse sentido, ambientes coletivos de leitura como as bibliotecas e as relações interpessoais de empréstimos e trocas de livros atuaram também no processo de circulação dos livros de direito constitucional.

Durante a primeira república, cerca de 508 bibliotecas foram instaladas no Brasil, entre escolares, universitárias, públicas, populares e especializadas, principalmente concentradas nos estados do São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, regiões mais ricas e com maior concentração populacional do país. Apesar da criação desses estabelecimentos, sua manutenção e construção de acervo enfrentavam dificuldades decorrentes dos poucos recursos financeiros de que dispunham, dependendo muitas vezes de doações e contribuições da comunidade, bem como de ações sociais e campanhas beneficentes.¹³³

Essa era a realidade não só de pequenas bibliotecas, mas também instituições importantes no cenário intelectual brasileiro da primeira república como a biblioteca da Faculdade de Direito de São Paulo. Veja-se a manifestação do bibliotecário Joaquim Mendonça Filho sobre os problemas para a constituição de um acervo consistente no estabelecimento:

A Biblioteca, conforme o mapa que vai junto, não adquiriu uma só obra por ser exígua a verba destinada à aquisição de obras, e pelos embaraços que sempre encontra o bibliotecário tendo-se limitado a assinaturas de Revistas e Jornais.

O número de doadores também não foi avultado, e nem com eles deve contar uma repartição de tal ordem.

A reencadernação de obras em avultado número é uma das necessidades mais urgentes, pois será um crime deixar que as traças consumam verdadeiras preciosidades que possui a Biblioteca; para isso, porém é preciso mais do que a ação do bibliotecário.

Os srs. Lentes e os srs. Consulentes clamam todos os dias pela falta completa de obras novas [...] em tempo oportuno organizei, com o auxílio de algum lente, uma lista das obras mais indispensáveis de suas respectivas cadeiras e remeti-as a V. Exa. Sem que nenhuma providência tivesse sido tomada; julgo uma necessidade a encomenda dessas obras. Até esta data a Biblioteca não possui a coleção completa das leis da República, apesar de já ter eu dirigido-me ao Sr. Ministro do Interior, a

¹³³

Cf. Sonia de Conti Gomes, *Bibliotecas e sociedade na primeira república*, pp. 43-81.

V. Exa. O Diretor da Imprensa Nacional, ao Diretor da Biblioteca Nacional [...]. assinado Joaquim Mendonça Filho.¹³⁴

Apesar das dificuldades para obtenção de verbas e financiamentos para a manutenção e ampliação dos acervos das bibliotecas, os livros jurídicos existiam, eram publicados com uma tiragem razoável, vendidos e algumas vezes exigiam reimpressões ou novas edições diante da demanda do público consumidor. Nesse sentido, é importante considerar a existência de não poucas bibliotecas particulares. Como apontou Tânia Bessone, não era incomum que indivíduos, em especial médicos e advogados, por conta da tecnicidade de suas profissões, fossem proprietários de bibliotecas cuja amplitude e variedade faziam inveja às públicas. Mesmo os advogados que não dispunham de uma biblioteca tão volumosa costumavam manter acervos de pequeno ou médio porte especializados nos assuntos jurídicos ou mesmo se valiam das relações sociais e contato com seus pares para intercâmbios de materiais.¹³⁵ Soma-se a isso o fato de que “havia, nessa época, editoras que se especializaram em publicações de livros voltados para segmentos profissionais de importantes consumidores como médicos e advogados, o que contribuía para que esses profissionais pudessem constituir seus acervos”¹³⁶.

Mesmo diante dessa situação, parece relevante comparar os dados levantados a partir da lista bibliográfica das publicações de direito constitucional com catálogos de bibliotecas de faculdades de direito do período. Puderam ser verificados os catálogos das bibliotecas das faculdades de direito de Minas Gerais, publicado no ano de 1904, de São Paulo, de 1920 e do Recife, de 1930. Nesses acervos, é bastante significativa a escassez de livros de direito constitucional brasileiro, mesmo se comparados com outros ramos da área jurídica.

No catálogo da biblioteca da faculdade mineira constam somente quatro títulos, elencados na seção de direito público e constitucional. São eles: *História constitucional da República dos Estados Unidos do Brasil*, de Felisbello Freire; *A Constituição do Brasil*, de Aristides Milton; *Regime federativo e a república brasileira*, de Amaro Cavalcanti e a *Constituição de 1891 e a constituinte de 1901*, de Henrique Coelho. Do total de 35 livros organizados na categoria de direito público e constitucional destacam-se principalmente obras na língua francesa e italiana, correspondendo a 77%. As demais, com exceção de uma obra proveniente da Argentina, são em português, sendo que além dos quatro livros já

¹³⁴ Relatório anual de 1895. MADF, Livro 18, folha 18 *apud* Marisa Midori, *No império das letras*, p. 239.

¹³⁵ Cf. Tânia Maria Bessone da Cruz Ferreira, *Palácios de destinos cruzados*, pp. 55 e 136.

¹³⁶ Tânia Maria Bessone da Cruz Ferreira, *Palácios de destinos cruzados*, p. 138.

mencionados há ainda duas traduções e o livro de Vasconcelos Góes, *Da natureza e limites do poder moderador*, publicado durante o império.¹³⁷

O catálogo publicado pela Faculdade de Direito de São Paulo em 1920 é composto por 843 páginas, com aproximadamente sete obras elencadas em cada uma. Desse conjunto, no entanto, foram verificadas somente 20 obras que atendem aos requisitos de classificação da pesquisa, isto é, livros de direito constitucional brasileiro publicados durante a primeira república.¹³⁸

A escassez de livros de direito constitucional disponíveis na biblioteca da Faculdade de Direito de São Paulo pode ser constatada também nos livros de registro de consulta por ela mantidos entre os anos de 1889 e 1923.¹³⁹ Se comparados a outros ramos do direito como civil e comercial, são poucas as consultas a livros classificados como de direito público e constitucional, concentrando-se em autores estrangeiros como Larroque¹⁴⁰, Macarel¹⁴¹ e Rossi¹⁴². Dos autores brasileiros foi possível perceber o manuseio constante do livro de direito público de Pimenta Bueno¹⁴³, mas é a única obra nacional que aparece de forma relevante nos registros e trata-se de uma obra relativa à constituição do império.

Finalmente, o catálogo da biblioteca da Faculdade de Direito do Recife aponta para um crescimento substancial do seu acervo durante a primeira república. No ano de 1903 dispunha de 1485 exemplares, tendo alcançado em 1930 um montante de cerca de 40.000 volumes em seu acervo. Em contra-partida, embora a frequência à biblioteca pelo público leitor fosse considerada alta, esta diminuiu nos anos finais do período. Durante 1903, 8084 pessoas consultaram obras na instituição. Em 1914 foram 5294 leitores; em

¹³⁷ Cf. Faculdade Livre de Direito do Estado de Minas Gerais. *Catálogo da Biblioteca da Faculdade Livre de Direito do Estado de Minas Gerais*. Organizado por ordem do Exm. Sr. Vice-Diretor em exercício Dr. Leovildo Ferreira Lopes. Belo Horizonte: Imprensa Oficial do Estado de Minas Gerais, 1904, pp. 9-10.

¹³⁸ Cf. Faculdade de Direito de São Paulo. *Catálogo Alfabético da Biblioteca da Faculdade de Direito de São Paulo*. São Paulo: Augusto Siqueira & C, 1920.

¹³⁹ Para esta pesquisa foram utilizados os livros de registro de consulta da biblioteca da Faculdade de Direito de São Paulo, anos 1889 a 1923, digitalizados e gentilmente cedidos por Maria Graciete Pinto Carneiro, autora da dissertação de mestrado *Dos leitores: o espaço da leitura na biblioteca da Faculdade de Direito de São Paulo (1887-1920)*, Dissertação (Mestrado em História), Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

¹⁴⁰ Patrice Larroque, *De l'organisation du gouvernement républicain*, Paris: Michel Lévy Frères, 1870.

¹⁴¹ Conselheiro M. A. *Elementos do Direito Político*, traduzido pelo Dr. Casimiro José de Moraes Sarmento, Pernambuco: Imparcial, 1842.

¹⁴² Pellegrino Rossi. *Cours de Droit Constitutionnel professé à la Faculté de Droit de Paris*, recueilli par M. A. Porée, précédé d'une introduction par M. C. Bon-Compagni. Publié sous les auspices du Gouvernement Italien, Paris: Guillaumin, 1866-1867.

¹⁴³ Pimenta Bueno. *Direito Público brasileiro e análise da Constituição do Império*, Rio de Janeiro: J. Villeneuve & C., 1857.

1915, 9905; em 1916, 10218; em 1917, 4212; em 1918, 2118; em 1919, 2732; em 1920, 1943; em 1921, 1999 e em 1926, 3190.¹⁴⁴

Classificados na categoria de direito público e constitucional encontram-se um total de 571 títulos. Dentre esses, 51 são livros dessa seara publicados durante a primeira república, ou seja, pouco mais de 11% do conjunto. A maioria dos livros é proveniente de países europeus, em especial a França, além de incluir diversas obras da Argentina e dos Estados Unidos, bem como livros anteriores à fase republicana do Brasil.¹⁴⁵

Assim, esses dados apontam para um entendimento de que os ambientes das bibliotecas das faculdades de direito não eram o principal meio de circulação dos livros de direito constitucional brasileiros publicados durante a república. Sua presença nos acervos era consideravelmente menor do que a de livros do mesmo ramo jurídico provenientes do exterior e do que a de livros nacionais que tratavam sobre outras áreas do saber como, principalmente, direito civil e direito comercial.

2.1.5 Suportes de leitura: modos de expressão física dos livros de direito constitucional

Como tem sido sustentado, adotar a doutrina jurídica como objeto para o estudo do direito constitucional significa estar atento também aos discursos implícitos presentes nos livros, pois, para além do conteúdo extraído do texto escrito, compreender um livro jurídico é também pensar as formas como estes livros estão disponíveis para a leitura, as dimensões da materialidade do objeto e as maneiras como ele se mostra ao leitor. Conforme assinalou Chartier, “nenhum texto existe fora do suporte que lhe confere legibilidade; qualquer compreensão de um texto, não importa de que tipo, depende das formas com as quais ele chega até seu leitor.”¹⁴⁶ Essas são questões fundamentais para o processo por meio do qual se realiza o fenômeno normativo jurídico, isto porque o suporte material da doutrina é decisivo para o momento de apropriação, ressignificação e

¹⁴⁴ Cf. Faculdade de Direito do Recife. *Biblioteca da Faculdade de Direito do Recife: Novo Catálogo Geral Sistemático*, Organizado e publicado de ordem do Exmo. Sr. Diretor da Faculdade Prof. Dr. Manoel Netto Carneiro Campello pelo Bibliotecário Dr. José Rodrigues dos Anjos. Recife: Imprensa Industrial, 1930, p. XV.

¹⁴⁵ Cf. *Biblioteca da Faculdade de Direito do Recife: Novo Catálogo Geral Sistemático*, pp. 65-110.

¹⁴⁶ Roger Chartier, “Textos, impressões, leituras”, p. 220.

entendimento do texto pelo leitor, o que, conseqüentemente, contribui para as formas de operacionalização do direito.

A expressão física do livro é responsável pelo primeiro contato que o leitor estabelece com o texto. Ainda que muitas vezes ocorra quase que inconscientemente, o movimento de tomar um livro nas mãos marca o início da leitura. O peso, o cheiro, a textura das folhas, as cores, tudo envolve o potencial leitor no universo do livro. Essas sensações, estimuladas por aspectos gráficos e editoriais, são o ponto de partida para a construção de sentidos do texto realizada pelo leitor. “Manuscritos ou impressos, os livros são objetos cujas formas comandam, se não a imposição de um sentido ao texto que carregam, ao menos os usos de que podem ser investidos e as apropriações às quais são suscetíveis.”¹⁴⁷

Possivelmente, o elemento de um livro que inicialmente desperta atenção é o seu título, é ele o primeiro texto que está disponível para leitura. A síntese de todo o trabalho em poucas palavras convida o leitor para uma incursão em um assunto específico. É o título que seleciona o leitor, que chama o interessado e faz dispersar aquele que não se identifica com o tema. Em geral os livros jurídicos primam pela sobriedade tanto nos títulos quanto nas formas gráficas e editoriais. Observando-se as publicações de direito constitucional da primeira república, percebe-se que a grande maioria das obras possui títulos bastante técnicos, centrados no campo de abordagem, com uma postura que procura indicar neutralidade e tecnicismo.

São comuns os títulos marcados somente pelo termo “constituição federal brasileira” e suas variações como “constituição do Brasil” ou “constituição de 1891”¹⁴⁸ ou os que são expressos por títulos como “Do poder judiciário”, “Do habeas corpus”, “Do estado federado”¹⁴⁹. A presença de um título enxuto, que utiliza a designação oficial do documento normativo ou somente indica o instituto abordado faz transparecer a proposta técnica dos livros. Ao excluir qualquer expressão que indique apreciações subjetivas do autor, o título deixa pouco espaço para percepções outras que não as de um texto pretensamente imparcial, prático, profissional.

¹⁴⁷ Roger Chartier, *A ordem dos livros*, p. 8.

¹⁴⁸ Veja-se, por exemplo: Manuel Godofredo de Autran, *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*; Aristides Augusto Milton, *A Constituição do Brasil*. Notícia histórica, texto e comentário. 2. ed. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1898; João Barbalho Uchôa Cavalcanti, *Constituição federal brasileira – Comentários*, Rio de Janeiro: Litho, 1902.

¹⁴⁹ Veja-se, por exemplo: Lúcio de Meneses Drumond Furato de Mendonça, *Do recurso extraordinário*, Rio de Janeiro: Laemmert, 1896; Marcelino da Gama Coelho, *Do habeas corpus*, Rio de Janeiro: Guimarães, 1900; Porfírio José Soares Neto, *Do sufrágio*, Rio de Janeiro: [s.n.], 1913.

Nesse sentido, constituem exceções obras com títulos que se afastam da proposta de neutralidade e tecnicidade, trazendo indícios dos posicionamentos dos autores frente a questões constitucionais. Na base de dados elaborada verificou-se somente alguns livros com títulos que atendem, em maior ou menor grau, a essas características. Geralmente, são materiais classificados como livros em sentido estrito e sua ocorrência concentra-se na última década do período pesquisado. Essas obras foram apresentadas ao público a partir de títulos como: *A verdadeira revisão constitucional*¹⁵⁰, *O que o cidadão deve saber*¹⁵¹, *Nacionalismo radical*¹⁵², *Velhos rumos políticos*¹⁵³, *A jornada revisionista*¹⁵⁴, *O idealismo da constituição*¹⁵⁵, *Dois erros constitucionais*¹⁵⁶, *Motivos para o Brasil moderno*¹⁵⁷. Nota-se que esse grupo difere-se da maioria anteriormente analisada, tendo em vista que seus títulos privilegiam uma mensagem com maior carga crítica e indicando entendimentos e interpretações particulares sobre aspectos da realidade constitucional do país.

As capas dos livros seguem essa mesma tendência, mantendo-se dentro de um padrão de sobriedade, com poucas cores e raras ilustrações. Geralmente o título e o nome do autor são as presenças centrais, sem outros elementos que desviassem a atenção do leitor. Normalmente nas folhas de rosto o recurso para destaques se dá pelo uso de letras de fontes diferentes para colocar em evidência informações como o título da obra, o nome do autor ou suas atividades profissionais e vínculos institucionais. São raros os casos em que a impressão é feita em cores diferentes, tendo sido verificado somente em quatro casos o uso da cor vermelha.¹⁵⁸

Elementos como título, capa, folha de rosto, são importantes na medida em que podem ser considerados “indicadores explícitos pelos quais os textos são designados e classificados criam expectativas e perspectivas de entendimento.”¹⁵⁹ Muito embora o estilo

¹⁵⁰ Cf. Samuel Augusto de Oliveira, *A verdadeira revisão constitucional*, Rio de Janeiro: Castilho, 1912.

¹⁵¹ Cf. Antonio de Sampaio Doria, *O que o cidadão deve saber: manual de instrução cívica*. São Paulo: Olegário Ribeiro, 1919.

¹⁵² Cf. Álvaro Bomilcar da Cunha, *A política no Brasil ou Nacionalismo radical*, Rio de Janeiro: Leite e Ribeiro, 1920.

¹⁵³ Cf. Félix Contreiras Rodrigues, *Velhos rumos políticos* ensaio contributivo para a revisão constitucional no Brasil, Tours: Arrault & Cia, 1921.

¹⁵⁴ Cf. José de Castro Nunes, *A jornada revisionista: os rumos, as idéias, o ambiente*. Rio de Janeiro: Almeida Marques, 1924.

¹⁵⁵ Cf. Francisco José de Oliveira Vianna, *O idealismo da constituição*, Rio de Janeiro: Terra do Sol, 1927.

¹⁵⁶ Cf. Henrique Orciuoli, *Dois erros constitucionais*, Rio de Janeiro: Leite e Ribeiro, 1929.

¹⁵⁷ Cf. Atílio Vivacqua, *Motivos para o Brasil moderno: a reforma da constituição espírito-santense e outro assuntos jurídicos e sociais*. Vitória: [s.n.], 1929.

¹⁵⁸ Cf. Samuel Augusto de Oliveira, *A verdadeira revisão constitucional*; José Manuel de Azevedo Marques, *Cinco estudos*, São Paulo: Siqueira, 1926; Vicente Rao, *Supremo tribunal federal – Recurso de habeas corpus*; Henrique Alberto Orciuoli, *Dois erros constitucionais*.

¹⁵⁹ Roger Chartier, *Textos, impressões, leituras*, p. 228.

das publicações da época fosse de um modo geral discreto, em publicações de outras categorias, como os romances, por exemplo, as edições usavam elementos diferentes para atrair seu público alvo.¹⁶⁰

Além disso, é freqüente a presença de pequenos desenhos gráficos adornando a folha de rosto. Nesse caso, cabe destacar a impressão em sete livros do brasão da república brasileira.¹⁶¹ O símbolo funciona quase que como uma chancela oficial para o livro. Assim como ocorre com as referências a cargos público dos autores, qualificações e premiações acadêmicas, o emblema republicano opera como um sinal para o leitor de que a obra obedece a um padrão oficial e goza de aprovação, ainda que não houvesse esse tipo de avaliação. Reforça nos leitores a característica de materiais relacionados à esfera pública e política do país, procurando inserir seus leitores nas discussões centrais da área de conhecimento. É possível afirmar então que a imagem acaba por classificar o texto, criando expectativas no leitor e formando um imaginário em torno do livro.

Da mesma forma podem ser compreendidas as indicações nos livros das qualificações profissionais e acadêmicas dos autores. No livro de comentários à constituição de João Barbalho, por exemplo, o título é acompanhado pelo nome do autor e seu cargo público: “Ministro do Supremo Tribunal Federal”¹⁶². A indicação da função pública exercida por Barbalho na folha de rosto é importante no sentido de legitimá-lo como comentarista da constituição do Brasil. Membro da corte responsável pelas decisões em última instância de controvérsias envolvendo questões constitucionais, Barbalho é autoridade estatal que interpreta a constituição e diz o direito. No imaginário daquele que estabelece um primeiro contato com o livro, sua atuação como escritor dificilmente pode ser desmembrada de suas atividades públicas, o que implica, em certa medida, a

¹⁶⁰ “Capas ilustradas haviam sido muito comuns entre 1890 e 1900. Dorothy Loos, em seu *Naturalist novel of Brazil*, chega até a criticar seu sensacionalismo, exemplificando com a cena de sedução utilizada na edição de 1893 de *A normalista*, de Caminha. Dez anos antes, o livro *Casa de pensão*, de Aluísio de Azevedo, foi publicado por Faro & Lino tendo na capa uma mulher nua, apenas com seus sapatos. Tais frivolidades, porém, estavam fora de moda há muito tempo. A capa típica de 1920 era apenas a reprodução em papel cinza ou amarelo, dos caracteres tipográficos que apareciam na página de rosto. Lobato rompeu com isso desde o início. *Urupês* e *Saci* já haviam sido publicados com capas ilustradas, desenhadas por J. Wasth Rodrigues (1891-1957), preeminente pintor que, mais tarde, viria a ser escolhido pelo sócio de Lobato, Octalles, para ilustrar os romances de Paulo Stúdel. Perfeitamente consciente do valor publicitário de uma atraente aparência externa de sua mercado, Lobato continuou a agir assim: ‘Chamei desenhistas, mandei por cores berrantes nas capas. E também mandei por figuras’.” (Laurence Hallewell, *O livro no Brasil*, p. 251)

¹⁶¹ Cf. Aristides Augusto Milton, *A constituição do Brasil*; Augusto Cesar de Miranda Azevedo, *A liberdade profissional perante as constituições da união e do estado de São Paulo*; João Barbalho Uchôa Cavalcanti, *Constituição federal brasileira - Comentários e Constituição federal brasileira com breves explicações para os que não são versados na lição dos publicistas e para as classes superiores das escolas primárias*, São Paulo: Salesianas, 1898; Thiers Fleming, *Limites inter-estaduais*, Rio de Janeiro: Imprensa Naval, 1917 e *Limites e superfícies do Brasil e seus estados*, Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1918.

¹⁶² Cf. João Barbalho Uchôa Cavalcanti. *Constituição federal brasileira - Comentários*.

possibilidade de a doutrina jurídica confundir-se com o discurso oficial sobre o direito. Assim, o informe da condição profissional do autor é um artifício que insinua ao leitor a qualidade e relevância do conteúdo do texto.

As indicações das atividades profissionais não ocorrem somente no caso de altos cargos do poder judiciário como ministro do Supremo Tribunal Federal ou magistrados. São comuns também as menções a cargos políticos como senador e deputado, ministros de estado, às atividades de advogado e professor, a formação como bacharel e também o pertencimento a determinadas associações de relevância no contexto social como o instituto da ordem dos advogados brasileiros, instituto histórico e geográfico, academia brasileira de letras, dentre outros. De toda forma, esses elementos contribuem na medida em que apresentam informações aos leitores na tentativa de atrair seu público alvo, além de contextualizar e valorizar os livros considerando a autoridade dos seus autores. A qualificação de suas atividades funciona como um argumento a favor da relevância da obra, selando os doutrinadores como vozes autorizadas para discorrer e divulgar entendimentos sobre o direito constitucional brasileiro.

O suporte dos livros jurídicos pesquisados relaciona-se de forma direta com os objetivos de cada texto, bem como com o tipo de material de cada um deles. Na classificação anteriormente apresentada, segundo a qual os livros foram divididos em concurso, peça, coletânea e livro em sentido estrito, é possível perceber a predominância de diferentes formatos físicos nas publicações. Os livros categorizados como peças processuais e teses de concurso são geralmente menores se comparados aos outros tipos, tanto em extensão de números de páginas quanto nas dimensões de suas folhas. A encadernação da maioria foi constatada em brochura, sem capa dura. Usualmente também esses livros dispõem de menos informações extra-textuais do que os livros em sentido estrito e as coletâneas, sendo mais rara a presença da qualificação do autor, de dados sobre outras obras publicadas pelo mesmo autor ou por outros ou de índices e sumários detalhados. Essas características podem ser entendidas com base no fato de a maioria desses materiais ter sido publicada em empresas gráficas ou tipográficas, carecendo de uma produção editorial mais caprichada. Além disso, deve-se considerar também o seu público alvo. As teses de concurso eram principalmente destinadas ao público da academia, em especial professores de instituições de ensino superior, da mesma forma que as peças processuais procuravam atingir um público profissional técnico bastante específico. Assim, os artifícios de atração do leitor diferem daqueles livros que buscam um público mais amplo, incluindo também pessoas leigas.

Em oposição, livros classificados como livro em sentido estrito e coletâneas, cuja frequência de materiais publicados por casas editoriais foi maior, apresentam-se aos leitores de forma um pouco diferente. É mais comum nesses casos a existência de edições de capa dura, ainda que na maioria das vezes o consumidor pudesse escolher entre a brochura e a chamada encadernação inglesa.¹⁶³ A existência de informações sobre o autor, sobre a publicação de outros livros, transcrição de textos publicados na imprensa repercutindo a obra, índices, bibliografia, errata e outros elementos complementares são mais usuais do que nas publicações de teses de concurso e de peças processuais. Os tamanhos são variados, comportando tanto livros menores, de bolso, quanto edições volumosas e de dimensões bastante grandes para o padrão geral. Também a estrutura interna dos livros é diferente. Essas espécies de livros normalmente apresentam uma divisão de capítulos e seções muito mais complexas em relação aos demais, havendo materiais com indicações laterais sobre os assuntos especificamente tratados em determinados parágrafos e trechos, direcionando a leitura.

Da mesma forma que os suportes acompanham os diferentes tipos de materiais destinados a publicações de direito constitucional, também o conteúdo abordado por esses livros mantém relação com a materialidade e composição física dessas obras. Na divisão realizada entre livros de direito constitucional geral e livros de direito constitucional específico, é possível verificar algumas diferenças nos suportes físicos de uma e outra categoria. Os livros gerais normalmente articulam o seu texto tendo em consideração os usos prováveis que os leitores farão do material. Abordando o direito constitucional de forma ampla, abarcando uma gama variada de temas e questões envolvendo todo o campo jurídico, eles procuram funcionar como guias da constituição federal para um público amplo. Por essa característica, normalmente assumem uma proposta mais didática do que a percebida em livros que focam suas análises no trato de um ponto constitucional específico, geralmente mais profundo e detalhado, cuja leitura encontra-se mais restrita à comunidade política e jurídica particular. Nesse sentido, por exemplo, verifica-se com maior frequência o recurso a destaques ao longo do texto em negrito ou itálico, o uso das anotações laterais resumindo o texto, a elaboração de índices alfabéticos para a consulta por palavras-chave e outros elementos que, ao menos em certa medida, normatizam a leitura.

---

¹⁶³

Veja-se, por exemplo, no livro de João Barbalho Uchôa Cavalcanti, *Constituição federal brasileira com breves explicações para os que não são versados na lição dos publicistas e para as classes superiores das escolas primárias*, a lista de obras à venda na Francisco Alves impressa com os preços diferentes conforme o tipo de encadernação preferido.

Muitos desses livros gerais apresentam um caráter enciclopédico. Existem casos em que os livros estão organizados conforme os artigos da constituição brasileira de 1891, de modo que, para cada um dos enunciados normativos, há comentários correspondentes elaborados pelo autor. Desta maneira, os artigos são detalhados separadamente um a um, tendo sido utilizado de forma recorrente inclusive o destaque de palavras e expressões específicas. Esse formato facilita uma leitura fragmentada, o que significa dizer que privilegia pesquisas descontínuas, já que é possível ao leitor direcionar o seu olhar para determinado ponto da constituição. O tipo de letra impressa utilizada para o texto da constituição e para os comentários do autor são normalmente diferentes, o que, auxiliado por uma linha divisória, procura distinguir o texto oficial do texto da doutrina. Apesar desse cuidado, cabe salientar que o processo que separa as palavras da autoridade constituinte das palavras da autoridade doutrinária é bastante delicado. Desta forma, o leitor tem a sua disposição, na mesma página do livro, o artigo normativo e a sua explicação correspondente. São textos curtos e diretos que permitem uma leitura fragmentada, pouco cansativa e de fácil absorção.

Assim, considerando que a tipografia, o estilo e a sintaxe determinam como os textos transmitem os sentidos ¹⁶⁴ é importante considerar que os livros de direito constitucional publicados durante a primeira república são portadores de discursos que não estão restritos à mensagem lingüística do texto. Ao contrário, a doutrina, apreciada enquanto objeto livro, comunica idéias e influencia a apropriação de seus escritos por meio de sua expressão física. A forma como o livro se coloca diante do leitor cria expectativas, indica o lugar da leitura e o público leitor, motiva usos e interpretações. Analisar a materialidade pela qual o texto atinge seus leitores é esforço essencial, já que “manuscritos ou impressos, os livros são objetos cujas formas comandam, se não a imposição de um sentido ao texto que carregam, ao menos os usos de que podem ser investidos e as apropriações às quais são suscetíveis.”¹⁶⁵

---

¹⁶⁴Robert Darnton, *O beijo de Lamourette*, p. 128.¹⁶⁵Roger Chartier, *A ordem dos livros*, p. 8.

2.1.6 Teóricos e práticos: autores dos livros de direito constitucional

A partir dos dados coletados sobre os livros de direito constitucional publicados durante a primeira república foi possível também identificar algumas características importantes dos autores desse tipo de obra jurídica. Considerando as atividades profissionais e acadêmicas indicadas nos próprios livros e pesquisas em fontes diversas, notam-se alguns pontos comuns entre eles. Ainda que não constituíssem um grupo social bem definido, que implicaria uma homogeneidade mais consistente em termos de orientações ideológicas, concepções de mundo e atuação na sociedade, esses autores compartilhavam aspectos biográficos como o tipo de atividade profissional que desenvolviam, relações institucionais e pessoais com os poderes públicos e participação em movimentos políticos.

A lista bibliográfica elaborada apresenta um total de 148 autores, sendo que foi possível levantar informações sobre as atividades profissionais desenvolvidas por 117 deles. Desse grupo, 103 desempenharam algum tipo de função pública, quer ligada ao executivo, ao legislativo ou ao judiciário ou atuavam como advogados junto aos tribunais do país. A alta proporção indica a existência no Brasil de um predomínio de juristas e doutrinadores constitucionais que estavam, ainda que em diferentes níveis, envolvidos com o funcionamento concreto dos poderes públicos. Essa característica verificada na grande maioria dos autores repercute na perspectiva prática bastante relevante que os textos por eles desenvolvidos apresentavam. Mesmo os trabalhos com viés mais teórico não abandonam por completo os problemas constitucionais práticos, além de terem sempre em consideração um público leitor amplo e os usos instrutivos e profissionais aos quais os materiais se prestariam.

A proporção de autores que atuaram em funções públicas também mostra-se bastante elevada. Ao menos 87 autores desenvolveram funções públicas, quer nos âmbitos políticos do legislativo e executivo, quer no círculo judiciário. Além disso, não era incomum que o indivíduo iniciasse a sua carreira em uma dessas esferas e depois migrasse para uma diferente. De fato, muitos dos autores iniciavam suas carreiras nas magistraturas estaduais e posteriormente tornavam-se representantes no Congresso Nacional ou eram chamados a ocupar cargos de ministro de estado ou funções nos tribunais de contas, por exemplo. Cerca de 24 autores transitaram por funções públicas de cunho político e jurídico.

Durante a primeira república 11 desses autores foram nomeados ministros do Supremo Tribunal Federal, passando a ocupar vaga na mais alta corte do país. Foram eles: Anfilóbio de Carvalho, Lúcio de Mendonça, João Barbalho, Alberto Torres, Amaro Cavalcanti, Pedro Lessa, Viveiros de Castro, João Mendes de Almeida Junior, João Luiz Alves, Bento de Faria e Rodrigo Octavio. Além desses, outros três foram nomeados depois do fim da primeira república, Carlos Maximiliano, Aníbal da Fonseca e José de Castro Nunes.¹⁶⁶

As condições sociais e políticas dos autores de livros de direito constitucional são elementos importantes para a compreensão do movimento editorial nesse período, além de conferirem uma carga simbólica extra a essas obras, já que assinadas por autores de prestígio e relevância do contexto brasileiro. Ainda que obras de autores menos conhecidos pudessem ter também uma boa recepção junto ao público leitor, o que se percebe é a preponderância de autores que exerciam funções públicas. Além de no Brasil serem predominantes os juristas práticos, note-se que somente 8 autores foram identificados como professores ou bacharéis, o lugar social dessas autoridades públicas facilitava a impressão de suas obras, dependessem elas de empresas oficiais, casas editoriais interessadas no sucesso de vendas ou mesmo o recurso próprio para a publicação por gráficas ou tipografias.

Assim, diferente do que ocorria no final do século XIX em Portugal, por exemplo, os doutrinadores brasileiros não viviam retirados na academia. Se a oposição entre Coimbra e Lisboa era marcada pela separação entre os acadêmicos e os políticos, os primeiros recolhidos ao estudo de forma pretensamente pura e neutra, enquanto os outros estavam envolvidos nos arranjos políticos e partidários, no Brasil tal divisão não pode ser percebida.¹⁶⁷ Note-se que a pesquisa indica que 48 autores desenvolveram atividades de magistério, principalmente em instituições de ensino superior. Contudo, como visto, em geral essa não era uma atividade exclusiva desses juristas, estando a grande maioria envolvida com outros exercícios profissionais.

Os dois papéis parecem se misturar na arena de debates que se formou em torno da constituição de 1891, com nuances simultaneamente práticas e teóricas nas posturas dos constitucionalistas da primeira república.

---

¹⁶⁶ A lista dos ministros do Supremo Tribunal Federal encontra-se disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/ministro/verMinistro.asp?periodo=stf&id=127>>. Acesso em 15 dez. 2009.

¹⁶⁷ Cf. Sobre o caso português António Manuel Hespanha, “Um poder um pouco mais que simbólico: juristas e legisladores em luta pelo poder de dizer o direito”, pp. 189-191.

Os anos que seguiram a promulgação da constituição de 1891 foram momentos em que as discussões em torno dos sentidos do direito brasileiro e da nova realidade republicana federativa estavam acirradas e as disputas pela definição dos papéis de quem teria o poder de dizer o direito passaram a envolver diferentes atores e grupos sociais. Nesse sentido, é possível considerar, como apontou Virgílio Afonso da Silva, que durante o período ora em análise os termos “pensamento constitucional” e “pensamento político” se confundem em certa medida. Não existindo uma separação clara entre as reflexões e atividades que envolviam o direito constitucional e as instituições políticas, os principais teóricos da constituição foram também as principais figuras da sua operacionalização prática.¹⁶⁸

Em uma passagem bastante conhecida, Michel de Certeau compara a prática de leitura com a atividade de caçadores que procuram suas presas em terras de outrem. “[...] como o caçador na floresta, ele tem o escrito à vista, descobre uma pista, ri, faz ‘golpes’, ou então, como jogador deixa-se prender aí. [...] os leitores são viajantes, circulam em terras alheias, nômades caçando por conta própria através dos campos que não escreveram”¹⁶⁹. Fazendo uso dessa alegoria, o autor afirma que os textos somente adquirem significados a partir do momento em que os leitores com eles interagem. É na relação travada entre a palavra escrita e a recepção do leitor que se constrói o sentido de um texto e que as palavras passam a compor um conjunto expressivo. O resultado final da atividade interpretativa desenvolvida pelo leitor é particular, é próprio daquele que realiza a leitura, já que traz consigo elementos previamente constituídos capazes de estabelecer sentidos a determinados atos lingüísticos. Assim, ler é uma ação criativa, uma vez que além do conteúdo presente nas páginas escritas, depende da apropriação que cada leitor realiza, “o texto só existe porque há um leitor para dar-lhe significação”¹⁷⁰.

Entretanto, isto não significa dizer que a liberdade leitora é absoluta ou que as palavras escritas são neutras. Ao contrário, é evidente que a escolha de cada uma das expressões presentes em um texto e a maneira como elas se colocam estruturadas ao leitor têm uma carga ideológica forte. Há palavras que por si só são capazes de dar origem a uma série de sentimentos e percepções. Outras, embora aparentem certa imparcialidade, são utilizadas de tal forma que no todo acabam por também influenciar o imaginário do leitor.

¹⁶⁸ Cf. Virgílio Afonso da Silva, “Idéias e instituições constitucionais do século XX no Brasil”, no prelo.

¹⁶⁹ Michel de Certeau. “Ler: uma operação de caça”, in: *A invenção do cotidiano: Artes de fazer*. Petrópolis: Vozes, 1994, pp. 269 e 270.

¹⁷⁰ Guglielmo Cavallo e Roger Chartier (orgs). *História da leitura no mundo ocidental*, p. 5.

De qualquer modo, o importante é esclarecer que o movimento de significação de um texto é uma via de mão dupla, que depende do cruzamento de elementos concretizados no livro objeto com experiências vividas por cada um dos leitores.

Questões deste cunho são relevantes para o entendimento da doutrina jurídica, já que antes de constituir uma das fontes que instruem o direito, trata-se de um livro. Todavia, é um livro com características muito peculiares, tendo em vista que interage de maneira bastante direta com o exercício do poder público, atingindo a sociedade de forma mais imediata que outras categorias de livros, como é o caso da literatura em sentido estrito. A produção literária exige um processo que 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 contraposição, a produção jurídica atua diretamente no cotidiano, na medida em que afeta a atividade dos operadores do direito, cuja realização da atividade profissional traz resultados imediatos para a sociedade.

Esta característica dos livros de direito acentua-se ainda mais porque há momentos em que a fronteira que separa os enunciados legais dos enunciados produzidos pela doutrina não é percebida de forma clara pelos juristas. Muitas vezes, eles estão mergulhados de modo tão profundo em um ordenamento jurídico que encontram problemas para realizar tal distinção. Isto pode ocorrer em razão de que tanto o poder público quanto alguns teóricos do direito são vistos como autoridades competentes para discorrer sobre o direito. Desta forma, os posicionamentos da doutrina, principalmente em virtude do uso do argumento de autoridade, são introjetados tão fortemente na prática jurídica que acabam sendo percebidos como obrigatórios.

Portanto, considerando que o discurso doutrinário é uma fala autorizada, isto é, que o escritor jurídico é dotado de força social e desfruta de autoridade e competência legítimas para emitir opiniões, é possível afirmar que sua atuação contribui na formação de imaginários coletivos acerca da ordem do mundo, seja reforçando e naturalizando visões dominantes ou sugerindo possibilidades de ruptura com elas.¹⁷¹ Para tanto, não basta que o discurso seja compreendido, faz-se necessário que ele seja reconhecido como legítimo e admissível.¹⁷² Deste modo, as doutrinas são fontes jurídicas estruturadas e estruturantes, pois são determinadas por elementos da realidade ao mesmo tempo em que determinam essas configurações institucionais, sociais, políticas, culturais. Não há apenas um sentido de determinação, o movimento é constante e multidirecional.

---

¹⁷¹ Pierre Bourdieu. *O poder simbólico*, p. 145.

¹⁷² Cf. Pierre Bourdieu. *Economia das trocas lingüísticas*, pp. 42 e 91.

Assim, a atividade lingüística desenvolvida pelos estudiosos do direito em forma de livros jurídicos é, como toda ação comunicativa, um ato de poder. No entanto, não é um poder exercido por meio da força física, mas que age como força simbólica. O poder simbólico, tal como proposto por Pierre Bourdieu, “é um círculo cujo centro está em toda parte e em parte alguma. [...] é um poder quase mágico que permite obter o equivalente daquilo que é obtido pela força, graças ao efeito específico de mobilização, só se exerce se for reconhecido, quer dizer, ignorado como arbitrário”¹⁷³. Desta forma, é possível afirmar que o discurso do doutrinador jurídico, desde que seu autor seja reconhecido como autoridade cujas opiniões são relevantes para a realização do direito, é instrumento que constrói, defende e legitima concepções acerca da ordem do mundo. A luta travada simbolicamente é uma luta de sentido, uma disputa em busca da legitimidade necessária para “dizer” o direito.

2.2 Páginas iniciais: prefácios e apresentações nos livros de direito constitucional

2.2.1 Introdução

Como tem sido discutido nos itens precedentes da tese, os livros de direito constitucional trazem em si mais do que discursos diretos sobre temas jurídicos que envolvem a constituição. Há uma série de elementos presentes nessas publicações que podem ser considerados partes integrantes do texto, ainda que não tratem especificamente de problemas constitucionais. A análise realizada do contexto editorial do período e da materialidade dos livros procurou trabalhar alguns desses elementos. Neste momento, o foco do estudo recai sobre outro aspecto do livro que também não diz respeito estritamente ao conteúdo jurídico discutido pelo autor, mas que como parte do texto implica novos discursos e determina formas de apresentação, intenção, recepção e apreensão. Trata-se dos prefácios dos livros de direito constitucional.

---

¹⁷³ Pierre Bourdieu. *O poder simbólico*, pp. 8 e 14.

Diferentemente das publicações realizadas em suportes como jornais, revistas e panfletos, os constitucionalistas da primeira república que publicaram suas idéias em livros precisaram, algumas vezes acompanhados de editores e livreiros, preocupar-se com as formas de apresentação do seu trabalho. Não só se ocuparam dos elementos gráficos e editoriais, como já foi visto, mas também de estabelecer contato direto e explícito entre autor, texto e leitor por meio dos prefácios. Se por um lado a materialidade do livro pretende despertar a atenção do leitor de modo mais imediato e sensível, por outro, o prefácio atua num momento posterior e num plano diverso. Além de conquistar o público por meio de um convite mais expresso à leitura, o prefácio procura conservar o leitor que já iniciou a prática, localizando a obra e orientando a sua leitura. O prefácio será aqui considerado, acompanhando a definição proposta por Gérard Genette, como todo texto preliminar ou pós-liminar, escrito pelo próprio autor ou por terceiro, que constitui um discurso produzido sobre o texto que o segue ou que o precede.¹⁷⁴

Com base nessa definição, a presente parte da tese procura analisar esses textos chamados de prefácios e estabelecer relações que suas formas e seus teores discursivos mantêm tanto com o mercado editorial do período em estudo quanto com os conteúdos abordados pelos autores em suas narrativas específicas sobre a constituição brasileira. Assim, o texto tratará inicialmente dos diferentes tipos de prefácios e a sua presença no universo total dos livros pesquisados. Na sequência, a partir do recorte enfocando os prefácios dos livros gerais de direito constitucional são trabalhadas questões mais pontuais sobre a autoria dos prefácios, seus diferentes tipos e objetivos próprios, o modo como apresentam ao leitor o estudo da constituição e as ênfases que estabelecem nesses textos sobre textos.

2.2.2 Tipos variados de prefácio: aspectos de uma descrição estatística

A partir da definição geral de prefácio por ele estabelecida, Genette elaborou critérios para a classificação dos prefácios, sendo que alguns deles, dos quais a presente pesquisa se apropriou, parecem úteis para facilitar a organização do material e o

---

¹⁷⁴ “Llamaré prefacio a toda espécie de texto liminar (preliminar o posliminar) autoral o alógrafo, que constituye um discurso producido a propósito del texto que sigue o que precede.” (Gérard Genette, *Umbrables*, p. 137.)

aprofundamento de sua análise. Assim, o prefácio poderá ser autoral, se escrito pelo mesmo autor do texto ao qual se refere, ou alógrafo, se escrito por uma pessoa diferente. Quanto ao lugar, poderá ser anterior ou posterior ao texto. Com relação ao momento em que foi escrito poderá ser original, ulterior ou tardio. O primeiro caso corresponde àqueles prefácios elaborados e impressos no momento da publicação do livro, o ulterior refere-se aos prefácios de reedições, que podem agregar prefácios anteriores ou não, e, finalmente, o tardio é o tipo de prefácio que apresenta uma obra cuja publicação foi por algum motivo retardada, permanecendo inédita por certo tempo.¹⁷⁵ A identificação desses prefácios é importante, destaca o autor, para a compreensão das funções de cada tipo de prefácio e das implicações geradas por tais formatos no processo de leitura e recepção dos textos.¹⁷⁶

Além desses critérios propostos por Genette, acrescento duas outras variáveis, que seguem a distinção dos livros explicitados em capítulo anterior, para a classificação e análise dos prefácios. Desta forma, os prefácios serão também considerados de acordo com os grupos aos quais pertencem conforme os tipos de materiais (coletâneas, concursos, peças e livros em sentido estrito) e assuntos abordados (livros gerais e livros específicos).

No universo de livros presentes no levantamento bibliográfico realizado, 210 no total, dos quais 173 puderam ser acessados e verificados, foi constatado que 89 possuem prefácio autoral, 12 possuem prefácio alógrafo, 4 possuem autoral e alógrafo e 68 não possuem prefácios. A diferença nos números é bastante substancial, sendo que a preferência pelo prefácio autoral pode ser relacionada às funções que esse tipo de prefácio se propõe a cumprir, em oposição aquelas que o prefácio escrito por terceiros poderia alcançar.

O prefácio autoral, por ser escrito pelo mesmo autor do livro, permite perceber o modo como os próprios autores se colocaram no círculo de debates constitucionais, quais eram seus objetivos, para quem estavam escrevendo, quais eram suas principais preocupações e que tipo de questões estava tentando resolver. Frequentemente, os autores utilizavam as primeiras páginas dos livros para se dirigir diretamente à audiência, expressando claramente as aspirações e expectativas que cercavam o seu trabalho. Assim, procurar-se-á perceber, por meio do discurso direto dos autores, suas pretensões na comunidade lingüística específica. São diferentes as funções dos prefácios alógrafos, cuja apresentação do texto, ao ser feita por um terceiro, muitas vezes procura recomendar a

¹⁷⁵ Sobre as classificações dos prefácios propostas por Gérard Genette ver *Umbrables*, pp. 137-166. O autor apresenta outros critérios classificatórios, mas por serem mais adequados a obras literárias e teatrais não são de grande utilidade para a análise de obras jurídicas.

¹⁷⁶ Gérard Genette, *Umbrables*, p. 167.

leitura da obra, servindo quase que como uma chancela da qualidade e relevância do livro e do autor.

No entendimento de Genette o prefácio autoral é o “prefácio por excelência”, e tem como função principal a de assegurar uma boa leitura.¹⁷⁷ O autor, assim, não só se preocupa em conquistar o leitor, mas procura orientá-lo para uma boa leitura de seu texto. Nesse sentido, é possível considerar que o prefácio funciona como um espaço de domínio autoral, onde não obstante ao fato de que as apropriações do texto sejam produzidas no campo das práticas de leitura e envolvam os sentidos que cada um dos leitores constrói a partir do conteúdo do livro, o autor procurar guiar seu leitor afetando a sua apreensão do conteúdo lido.

O prefácio também pode ser compreendido como a forma mais direta pela qual é possível perceber o modo como o autor entende e se posiciona diante da circulação de sua obra, da socialização do seu texto. Como destacaram Marisa Lajolo e Regina Zilberman, todo escritor estabelece uma relação de alteridade com o seu leitor, com o qual dialoga no texto tanto na sua perspectiva fictícia, de destinatário ideal do texto, como na sua aceção concreta de público consumidor da mercadoria livro. A maneira pela qual essa relação é travada e o nível de comunicação estabelecido indicariam, assim, a compreensão que o escritor tem do seu próprio texto.¹⁷⁸

Cabe salientar ainda a grande proporção de livros que não apresentam nenhum texto que possa ser identificado como prefácio. Esse tipo de ocorrência corresponde a 40% do total de livros verificados. Esses casos concentram-se principalmente nos tipos de materiais publicados como coletânea, tese de concurso e peças processuais, atingindo então a proporção de metade das publicações desses tipos de materiais. A ausência de prefácios em materiais identificados como livro em sentido estrito, é, em contra-partida, menos freqüente, representando 28% das ocorrências.

Esses dados indicam uma preocupação maior por parte de autores e editores com relação à apresentação dos livros que foram pensados e escritos com o intuito de constituírem uma única obra. Embora os prefácios funcionem como um elemento que confere unidade a trabalhos publicados como coletâneas ou conjuntos de peças processuais e teses, a proposta nesses casos parece estar vinculada mais a uma idéia de divulgação de escritos do que propriamente à publicação de uma obra jurídica de caráter mais temático institucional, que, por sua vez, segue o processo de construção de uma área específica do

---

¹⁷⁷ Gérard Genette, *Umbrables*, p. 168.

¹⁷⁸ Cf. Marisa Lajolo e Regina Zilberman, *A formação da leitura no Brasil*, pp. 14-17.

saber jurídico, reconhecendo-se como parte essencial da cultura jurídica brasileira. Essas características estão mais presentes nos materiais classificados como livros em sentido estrito e produzem implicações tanto no conteúdo dos textos quanto nas suas formas de expressão física, sendo a presença de prefácios um dos indicativos dos usos mais comuns desses livros.

Considerando as funções dos prefácios, é possível também atentar para o dado de apenas um livro – *História constitucional do Brasil*, de Aurelino Leal – possuir pós-fácio, colocando o texto sobre o texto, na parte final do livro. Ressalta-se ainda a existência de transcrições em algumas reedições de resenhas ou comentários publicados sobre os livros em outros veículos, geralmente alocados no final.¹⁷⁹ A preferência pela localização inicial, no entanto, corrobora com a idéia de que o prefácio nos livros de direito constitucional funciona mais como uma apresentação do texto, localizando e guiando o leitor. Neste caso considerado como exceção, o autor se afasta dessa proposta e utiliza sua via de discurso direto com o público para agradecer os organizadores e seus alunos pela oportunidade de discutir a história constitucional do país, encerrando a publicação de cinco conferências com ênfase nos seus sentimentos de honra e gratidão.¹⁸⁰

Ao observar os dados dos prefácios ao longo do período temporal pesquisado, percebem-se somente pequenas oscilações nas publicações, irrelevantes para a indicação de qualquer variação substancial dessas informações no tempo. De forma geral, há uma constância na proporção de livros com e sem prefácios e nos tipos de prefácios apresentados.

2.2.3 Contatos diretos com a audiência: as funções dos prefácios

Apresentada a descrição estatística sobre a presença de prefácios nos livros de direito constitucional publicados durante a primeira república, uma abordagem de cunho mais qualitativo pode ser realizada a partir do estudo do conteúdo dos textos desses prefácios. Como visto na divisão temática apresentada no subtítulo anterior, os livros de direito constitucional podem ser separados em dois grandes grupos, o primeiro englobando

¹⁷⁹ Cf. Alfredo Varela, *Direito constitucional brasileiro*, pp. 517-539.

¹⁸⁰ Aurelino de Araújo Leal, *História constitucional do Brasil*, Rio de Janeiro: Imprensa Oficial, 1915, p. 249.

livros gerais sobre a constituição, que procuram abordá-la de forma completa, abrangendo todas, ou grande parte, de suas disposições e outro formado por livros que versam sobre questões constitucionais específicas, dentre as quais se destacam em termos de frequência os temas do federalismo, reforma constitucional, estado de sítio, sistema de governo e poderes públicos.

Os livros pertencentes ao primeiro grupo, dedicados a estudos amplos sobre a constituição, pretendiam ser guias gerais da situação legal, preparando seus leitores para a realidade política e jurídica que passou a vigorar no país. Seus autores não elegeram pontos específicos do sistema jurídico para analisar ou controvérsias pontuais para debater, mas sim dedicaram-se à construção de uma narrativa completa sobre a constituição, cobrindo todos os seus artigos e principais assuntos relacionados. Eles apresentaram seus entendimentos e reconstruíram temas, reescrevendo, em certa medida e ao seu modo, a constituição. Essas pretensões presentes nesse tipo de trabalho podem ser resumidas a partir da colocação de João Barbalho, ao fazer referência ao seu próprio livro, afirmando que sua intenção era de mostrar “de onde procede, de que modo se elaborou, o que em si contém, como se explica e fundamenta cada uma das disposições da Constituição de 24 de fevereiro de 1891”¹⁸¹.

A tendência de que esses livros gerais de direito constitucional tivessem, dentre outras, uma função didática, entendida aqui não como elemento vinculado somente a instituições formais de ensino, mas como material de instrução para uma gama variada de aprendizes, pode ser relacionada à forma como os prefácios estão presentes nas obras. Em primeiro lugar, nesse universo de materiais é possível perceber que a proporção de livros que apresentam algum tipo de prefácio, 72% do total, frente aos que não apresentam esses textos é superior se comparada ao universo total dos livros pesquisados, em que 60% apresentam algum tipo de prefácio. Esses dados indicam que nos livros gerais há uma preocupação maior em estabelecer um contato prévio com o leitor, possibilitando uma interação mais direta e, especialmente, oferecendo a ele orientações para sua leitura. A idéia parece ser a de aproximar e conservar também os leitores que não necessariamente façam parte da comunidade jurídica, ampliando o público alvo do autor para além dos seus pares.

Acompanhando a tendência percebida no universo total dos livros pesquisados, também os livros gerais de direito constitucional possuem em sua maioria prefácios

---

¹⁸¹João Barbalho Uchôa Cavalcanti, *Constituição federal brasileira – Comentários*, prefácio.

escritos pelos próprios autores do texto ao qual se referem e não por terceiros. Nesse campo específico, somente 12% dos materiais apresentam prefácios escritos por terceiros. Além disso, desses prefácios alógrafos, metade vem acompanhada de um prefácio autoral.

São apenas quatro os casos de prefácios alógrafos verificados. São quatro casos que diferem bastante entre si e com objetivos peculiares, o que acaba por confirmar a preferência geral pelo prefácio escrito pelo próprio autor do texto, estreitando os laços com o seu leitor e colocando-se como companheiro na prática da leitura, lançando determinadas diretrizes sobre o texto.

Na primeira edição de *Constituições federais*, de Rodrigo Octavio, são os editores que assinam o prefácio da obra de 1897.¹⁸² Além de localizar o leitor com relação ao conteúdo do livro, o texto destaca que a publicação dá início a “Biblioteca Jurídica”, coleção especializada da editora Francisco Alves. Desta forma, a preferência pelo prefácio dos editores, ao invés da mensagem do conhecido autor, pode ser entendida como um reforço à idéia de que a obra pertence a um conjunto de trabalhos desenvolvidos pela editora. O espaço do prefácio serve também à divulgação da proposta de realizar publicações especializadas no segmento jurídico.

Como já visto, desde a sua criação, a Francisco Alves investiu na publicação de livros didáticos, especialmente para as escolas. Apesar de não atrair os grandes literatos do período, o seguimento dos livros didáticos tinha uma rentabilidade mais constante, já que a venda e consumo desses livros eram mais estáveis se comparados a outros gêneros editoriais. Tendo sido um dos primeiros editores brasileiros a focar nesse tipo de publicação, Francisco Alves procurou ocupar também os espaços de livros dedicados ao ensino superior, fazendo investimentos em obras mais acadêmicas.¹⁸³ O prefácio do livro de Rodrigo Octavio assinado pelos editores da casa demonstra esse esforço no sentido da consolidação da Francisco Alves na área de publicações jurídicas, apresentando ao público sua coleção própria.

O segundo caso de prefácio alógrafo está presente na segunda edição do *Direito constitucional brasileiro*, de Alfredo Varela, publicada em 1902.¹⁸⁴ Neste, quem assina o texto inicial é José Izidoro Martins Junior, jurista renomado à época, tendo participado da Escola do Recife e exercido as funções de deputado federal por Pernambuco e professor da Faculdade Livre de Direito do Rio de Janeiro. Uma vez esgotada a primeira edição do livro

¹⁸² Rodrigo Octavio Laggaard de Menezes, *Constituições federais*.

¹⁸³ Laurence Hallewell, *O livro no Brasil*, pp. 206-212.

¹⁸⁴ Alfredo Varela, *Direito constitucional brasileiro*.

de 1899, na qual não constava o prefácio, a reedição reuniu um longo e detalhado prefácio de José Izidoro Martins Junior, além de outras opiniões publicadas na imprensa nacional sobre o livro. Nesse caso, o prefácio não só apresenta o livro aos leitores de forma muito elogiosa, recomendando-o incisivamente, mas também toma parte do debate ao analisar criticamente a estrutura do livro, a forma de abordagem dos temas por Alfredo Varela e as conclusões que o autor apresenta ao final de seu estudo. Inobstante, Varela assina uma pequena dedicatória a sua avó, destacando a inspiração de moderação que, segundo sua afirmação, o fez corrigir seus sentimentos republicanos expurgando-os de todo vão revolucionarismo.¹⁸⁵

O terceiro exemplar de prefácio alógrafo consta no livro *Constituição federal e dos estados*, de Paulo Domingues Vianna, de 1911.¹⁸⁶ Diferentemente dos dois primeiros, neste há um prefácio autoral, precedido, porém, de um prefácio escrito por Pedro Lessa. Se por um lado Domingues Vianna era um jovem jurista que estava iniciando suas atividades profissionais, por outro Pedro Lessa gozava da reputação de ser um dos mais qualificados juristas do período, ocupando inclusive a posição de ministro do Supremo Tribunal Federal. Por esta razão, o prefácio é bastante valorizado na edição, funcionando tanto como atrativo para os leitores, quanto instrumento de aprovação e reconhecimento do trabalho de Domingues Vianna. A presença do texto recebeu destaque na folha de rosto do livro tendo sido indicado, abaixo do título, “Prefácio do Dr. Pedro Lessa”¹⁸⁷. O próprio autor do livro, no seu prefácio, valoriza o texto alógrafo afirmando: “E, como parte mais importante deste trabalho, aí está o prefácio do eminente jurisconsulto e íntegro magistrado Dr. Pedro Lessa, que se dignou escrever algumas palavras de animação ao autor do livro, que por isso consigna aqui os protestos de sua gratidão.”¹⁸⁸

Finalmente, em 1919, Sampaio Doria publicou um livro de direito constitucional cuja ênfase recai sobre a instrução cívica dos seus leitores.¹⁸⁹ Intitulado *O que o cidadão deve saber*, o material apresenta um prefácio alógrafo e um autoral. O primeiro, assinado por F. Vergueiro Steidel, esclarece que a obra foi escrita a pedido da Liga Nacionalista e procura ressaltar as qualidades do seu autor, bem como a relevância do livro para o desenvolvimento do país. O estudo do direito constitucional é apresentado então como parte do projeto educacional promovido pela Liga, cuja base promovia a instrução militar e

¹⁸⁵ Alfredo Varela, *Direito constitucional brasileiro*.

¹⁸⁶ Paulo Domingues Vianna, *Constituição federal e constituições dos estados*. Rio de Janeiro: F. Briguiet, 1911.

¹⁸⁷ Paulo Domingues Vianna, *Constituição federal e constituições dos estados*, folha de rosto.

¹⁸⁸ Paulo Domingues Vianna, *Constituição federal e constituições dos estados*, p. X.

¹⁸⁹ Antonio de Sampaio Doria, *O que o cidadão deve saber*.

os deveres dos cidadãos. Em contra-partida, o autoral segue as funções mais tradicionais desse tipo de prefácio, apresentando o livro aos leitores com as ressalvas consideradas importantes para guiar a leitura do público.

São estas as quatro ocorrências de prefácios alógrafos verificados no grupo de livros gerais de direito constitucional pesquisados. Percebe-se que são quatro casos bastante diferentes entre si e que despertam reflexões distintas com relação às intenções e funções que esse tipo de prefácio pretendia cumprir. Distanciam-se dos prefácios autorais verificados na maioria dos livros pertencentes à categoria de livros gerais não só pela autoria dos textos, mas também pelas funções a que atendem.

Ressalvados esses casos, os prefácios autorais são mais frequentes nos livros gerais de direito constitucional. Mantendo como foco as funções de aproximar autor, livro e leitor e funcionando como guia de leitura para o texto, parece que o modelo de prefácio autoral atendia de forma mais eficiente as necessidades que um livro de caráter mais didático implica.

No universo pesquisado, como visto, alguns livros gerais de direito constitucional publicados durante a primeira república foram reeditados nesse mesmo período. Com a possibilidade de revisão desses materiais, alguns autores incluíram prefácios classificados como ulteriores. Esse tipo de prefácio assume funções diversas daquelas verificadas nos originais. Usualmente esses textos incorporam a recepção que a edição anterior obteve junto ao público e trazem indicações de eventuais mudanças ou acréscimos no livro. São elementos que permitem, assim, perceber nuances da recepção e circulação desses materiais.

O livro publicado originalmente em 1913 por Rodrigo Octavio e Domingues Vianna foi reeditado durante a primeira república em 1919, 1927 e 1930. Na segunda edição não foi acrescentado qualquer prefácio, mas as duas seguintes apresentaram novos textos assinados por Rodrigo Octavio. Nesses dois casos o prefácio ulterior agradece a boa recepção do livro pelos leitores e indica a realização de modificações e ampliações no conteúdo do texto. No primeiro ficou expresso: “O favor público com que tem sido acolhido este pequeno livro nos leva a preparar esta 3. Edição, esculpida de algumas imperfeições e modificada de acordo com a reforma constitucional.”¹⁹⁰ Na quarta edição destacou a rapidez com que a anterior havia se esgotado, afirmando: “Em menos de três

---

¹⁹⁰

Rodrigo Octavio de Langgaard Menezes e Paulo Domingues Vianna, *Elementos de direito público e constitucional brasileiro*, 3. ed.

anos aparece esta nova edição deste pequeno livro.”¹⁹¹ Nessa nova mensagem aos leitores, Rodrigo Octavio além do agradecimento e das modificações, ainda reafirmou o objetivo central do livro: “Destinado à vulgarização de princípios que a todo o brasileiro é preciso saber, o favor público que o tem acolhido é estímulo para que ainda desta vez o texto fosse revisto e acrescido de novas informações e julgados.”¹⁹² As reedições conservam os prefácios de cada uma das edições anteriores, formando uma certa sequência do percurso desses livros. O prefácio original, no entanto, permanece com a função já destacada de apresentar o livro ao leitor de forma mais detalhada.

É o que se percebe também na reedição do manual publicado por Carlos Maximiliano. A terceira edição de 1929 conserva o prefácio original como guia para o leitor ao mesmo tempo em que apresenta um prefácio ulterior enfatizando as mudanças no texto - “Tornou-se urgente refundir parte considerável do livro e aumentar-lhe as proporções”¹⁹³ - e principalmente o processo de recepção do livro e sua repercussão nos espaços de discussão. Veja-se:

O êxito alcançado pelos ‘Comentários’ ao estatuto supremo do Brasil excedeu em larga escala a tímida expectativa do Autor.

Não é comum esgotarem-se, rapidamente assim, as tiragens de obras consagradas a assuntos de alta indagação e algo descuidados até pelos profissionais. O livro é citado obrigatoriamente onde quer que se discutam problemas de Direito Público: em câmaras legislativas da União e dos Estados, cátedras escolares, pretórios em geral.

Ao aparecer, prestigiaram-no com palavras de animação e louvor Pedro Lessa, Ruy Barbosa, Clovis Bevilacqua, Lacerda de Almeida, Paulo de Lacerda, Hermenegildo de Barros, Edmundo Lins, Viveiros de Castro, Epitácio Pessoa, João Luiz Alves, André da Rocha, Victor Vianna, Joaquim Gonzalez e outros luminares do Direito e grandes figuras do jornalismo. Recomendaram-no, em preleções acadêmicas, os catedráticos de Direito Constitucional nas Faculdades de S. Paulo, Recife, Bahia, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Porto Alegre. Invocaram-no, com frequência, em justificação de votos, profundas e luminosas, os excelsos artífices da jurisprudência nacional, ‘oráculos vivos’, no dizer de Blackstone, os Ministros da Corte Suprema do país.¹⁹⁴

A segunda edição do livro *Constituição federal – Comentários*, de João Barbalho, foi publicada em 1924, quando já havia falecido o autor. A editora F. Bruguier havia

¹⁹¹ Rodrigo Octavio de Langgaard Menezes e Paulo Domingues Vianna, *Elementos de direito público e constitucional brasileiro*, 4. ed.

¹⁹² Rodrigo Octavio de Langgaard Menezes e Paulo Domingues Vianna, *Elementos de direito público e constitucional brasileiro*, 4. ed.

¹⁹³ Carlos Maximiliano Pereira dos Santos, *Comentários à constituição brasileira de 1891*, 3. ed., Rio de Janeiro: Jachinto Ribeiro dos Santos, 1911, p. 8.

¹⁹⁴ Carlos Maximiliano Pereira dos Santos, *Comentários à constituição brasileira de 1891*, 3. ed., pp. 7-8.

comprado os direitos autorais em 1912, mas aguardava os comentários e atualizações de Aurelino Leal para efetuar a reedição. No entanto, explicam os editores no prefácio ulterior, esse projeto precisou ser abandonado tendo em vista “as dificuldades materiais oriundas da grande guerra, duma parte; e a impossibilidade em que se viu o novo comentador de prosseguir em seus estudos por ter sido chamado a exercer altos cargos de confiança pelo Governo Federal, doutra parte.”¹⁹⁵

Desta forma, o prefácio ulterior serve como espaço para os editores explicarem ao público os meandros de preparação da nova edição e a maneira como pode ser realizada. Além disso, aproveitam o momento para divulgar a publicação do livro de Aurelino Leal, *Teoria e prática da constituição federal brasileira*, procurando criar uma identificação com a obra de Barbalho, buscando a mesma aceitação que esta já havia tido. Nesse sentido afirmaram: “as duas obras, completando-se reciprocamente, formarão pois o estudo mais completo de nossa Constituição.”¹⁹⁶

Ainda sobre os prefácios ulteriores, cabe destacar o ocorrido com o livro *Direito constitucional brasileiro* de Alfredo Varela. A primeira edição foi impressa, provavelmente a pedido do autor, numa tipografia do Rio de Janeiro, constando somente seu endereço na folha de rosto: “Tipografia, rua do Hospício, n. 149”. Entretanto, a repercussão do seu texto e os debates gerados a partir dele fizeram com que a editora Garnier se responsabilizasse pela segunda edição. Desta vez o livro trazia um prefácio anterior redigido por Izidoro Martins Junior e a transcrição de resenhas publicadas em jornais do país na parte final do livro. Neste caso, o prefácio ulterior assume uma função um pouco diferente das previamente verificadas. No espaço ficam registrados os debates em torno da publicação do autor, apoiando ou mesmo atacando as idéias defendidas por Varela em seu texto. Assim, os leitores são apresentados não só ao texto do autor do livro, mas também às repercussões surgidas a partir dele, ampliando o entendimento por meio do círculo de debates.

Ao elaborar o texto prefacial os autores, em sua maioria, adotam algum tipo de título ou evocação que acaba por qualificar, em certa medida, o seu prefácio. Ressalvados os casos em que não há nenhuma indicação nesse sentido, foram verificadas expressões como “advertência”, “explicação prévia”, “ao leitor”, “duas palavras”, “proêmio do autor”, “prólogo”, “razão de ordem”, “uma exortação”, “introdução”, “prefácio” e “notícia”.

¹⁹⁵ Barbalho Uchôa Cavalcanti, *Constituição federal brasileira – Comentários*, 2. ed., p. VIII.

¹⁹⁶ Barbalho Uchôa Cavalcanti, *Constituição federal brasileira – Comentários*, 2. ed., p. VIII.

O uso dos termos introdução, prefácio e notícia, o primeiro nos livros de Aristides Milton¹⁹⁷ e de Viveiros de Castro¹⁹⁸ e o segundo nas obras de Carlos Maximiliano¹⁹⁹ e Felisbello Freire²⁰⁰ e o último na de Agenor de Roure²⁰¹, indica textos mais longos e detalhados que não só apresentam e localizam o livro, mas que também inserem informações e discussões sobre o conteúdo específico desenvolvido ao longo do trabalho. Diferente de introduções propriamente ditas, nas quais não há essa mescla de funções, esses prefácios primam por atender os dois objetivos. Há uma preocupação dos autores tanto no sentido de justificar e caracterizar o livro publicado, quanto no de fornecer dados introdutórios, especialmente de caráter histórico, a seus leitores.

Tal característica não está presente nos prefácios com outros títulos. Nesses casos os autores não avançam sobre assuntos que pretendem abordar no seu livro, mas limitam-se a apresentar o livro, justificar a importância de sua publicação para a área, explicar o processo de criação e organização do trabalho, definir seu público alvo ou ainda prevenir o texto de futuras críticas.

Veja-se, por exemplo, o caso da “razão de ordem” escrita por Paulo Lacerda. O foco de seu prefácio é chamar a atenção do leitor para a forma como as matérias constitucionais foram estruturadas e estudadas, afastando comentários sobre questões jurídicas ou outros elementos que envolvem o contexto da obra como pode ser verificado na maioria dos outros livros do período. Escreveu o autor:

Para bem metodizar o estudo do direito constitucional brasileiro, resolvemos adotar a seqüência de matérias tal como se acha na constituição federal.

Todavia, não será mero comentário. Desenvolveremos sucintamente uma a uma as respectivas teses, na doutrina dos textos, na comparação com disposições similares das outras constituições especialmente a americana e a argentina, e na prática que se lhes tem dado entre nós.²⁰²

Ressalvados, portanto, esse caso centrado na formalidade e aquele mencionado sobre os textos nomeados “prefácio” e “introdução”, os textos intitulados como “advertência”, “ao leitor”, “explicação prévia”, “duas palavras”, “prólogo” e “proêmio do autor” em geral discutem pontos como público alvo, fatos que antecederam a publicação do livro ou a importância do seu estudo. Em alguns casos informam sobre a concepção

¹⁹⁷ Aristides Augusto Milton, *A constituição do Brasil*.

¹⁹⁸ Augusto Olympio Viveiros de Castro, *Estudos de direito público*.

¹⁹⁹ Carlos Maximiliano Pereira dos Santos, *Comentários à constituição brasileira de 1891*.

²⁰⁰ Felisbello Freire, *História constitucional da República dos Estados Unidos do Brasil*.

²⁰¹ Agenor de Roure, *A constituinte republicana*.

²⁰² Paulo M. de Lacerda, *Princípios de direito constitucional brasileiro*, p. 5.

original da idéia do livro, as motivações para sua escrita e os processos pelo qual a produção do livro passou. Em outros, ainda explicitam agradecimentos e indicam fontes pesquisadas.

Veja-se, por exemplo, o prefácio da obra escrita por Rodrigo Octavio e Domingues Vianna. O texto é iniciado pela frase “Este livrinho tem sua história.”²⁰³ A partir disso, o prefácio aborda especialmente o processo de escrita do livro, como inicialmente foi sugerido a Octavio a preparação de “um pequeno tratado elementar de direito público”²⁰⁴, as dificuldades enfrentadas pelo autor para realizar o trabalho e a parceria formada com Domingues Vianna. José Soriano de Souza, por sua vez, destaca que um livro didático seria essencial para qualquer estudo, “nessa convicção, desde que assumi o exercício da cadeira de Direito Público e Constitucional, pensei em adotar um livro daquela natureza, e não tendo conhecimento de algum nacional ou estrangeiro, que servisse ao caso, compus o que agora publico.”²⁰⁵ João Barbalho enumera um a um os materiais que serviram de fonte para o seu trabalho, tais como projetos da constituição brasileira, pareceres, emendas e debates da constituinte, decisões do Supremo Tribunal Federal e doutrinas norte-americanas, suíças e brasileiras.²⁰⁶ Esses casos são exemplos do tipo de assunto usualmente abordado nessas espécies de prefácios. Não há preocupação em adiantar os temas que serão abordados no decorrer do livro ou introduzir questões constitucionais propriamente ditas, mas sim um esforço muito mais no sentido de contextualizar o leitor a respeito da obra.

2.2.4 Valorização da temática constitucional: esforços para a consolidação da nova realidade política e jurídica brasileira

Analisando prefácios de livros gerais de direito constitucional, isto é, aqueles que abordavam a constituição na sua totalidade, é possível perceber que praticamente todos expressam a importância dos estudos constitucionais e a relevância para o país que um grande número de pessoas pudesse ter contato com os princípios estabelecidos após a

²⁰³ Rodrigo Octavio de Langgaard Menezes e Paulo Domingues Vianna, *Elementos de direito público e constitucional brasileiro*, prólogo.

²⁰⁴ Rodrigo Octavio de Langgaard Menezes e Paulo Domingues Vianna, *Elementos de direito público e constitucional brasileiro*, prólogo.

²⁰⁵ José Soriano de Souza, *Princípios de direito público e constitucional*, s.l.: A Província, 1893, p. 3.

²⁰⁶ João Barbalho Uchôa Cavalcanti, *Constituição federal brasileira – Comentários*, prefácio.

proclamação da república e a promulgação da constituição de 1891. A maioria dos autores pretendia ter uma ampla gama de leitores, envolvendo não apenas a classe intelectual, mas também os leigos.

Em 1892, Godofredo Autran afirmou que o seu livro – *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil* – não era para aqueles que sabiam, mas para os que desejavam saber o que era a nossa constituição política. Ele rejeitou o seu trabalho como um estudo complexo e profundo sobre a constituição, destacando que sua principal preocupação era publicar um texto que acima de tudo facilitasse a compreensão da lei.²⁰⁷ A mesma ressalva pode ser percebida no livro de 1893 de José Soriano de Souza, tendo em vista a declaração de que sua audiência não deveria ser formada pelos experientes doutos, mas pelos principiantes nos estudos constitucionais.²⁰⁸ Em *Elementos de direito público e constitucional brasileiro* publicado em 1913 por Rodrigo Octavio e Domingues Vianna, lê-se: “essa obrinha que não tem pretensão alguma de se apresentar como trabalho de erudição e de criação e de crítica, mas quer que a recebam como simples exposição, fácil e elementar, dos princípios que foram inscritos em nossa Constituição política.”²⁰⁹ E ainda, Sampaio Doria em 1919: “Vós, que abris este livro: Se estas a par da nossa Constituição Federal, não percas tempo com a leitura dele.”²¹⁰

Os autores parecem compartilhar a intenção de traduzir a constituição numa forma que todos pudessem entendê-la, transformando institutos abstratos e complexos em algo compreensível para as pessoas sem especialidade jurídica, em algo que pudesse fazer parte da vida cotidiana. O seu foco era educar de acordo com os princípios e estruturas republicanas, procurando divulgá-los na sociedade. A introdução de uma nova constituição e de uma nova forma de governo no país exigia esse esforço no sentido de consolidar a nova realidade nas mentes e nos corações brasileiros, afastando movimentos favoráveis a outros modelos. Assim, esses livros gerais de direito constitucional procuraram especialmente sintetizar para os leitores os debates travados nas diferentes esferas públicas, ressaltando os entendimentos que gozavam de certo acordo nessas comunidades lingüísticas próprias. Muito mais do que aprofundar pontos divergentes e teorias complexas, em geral privilegiaram as noções mais comuns, tornando-se depositários da

²⁰⁷ Manuel Godofredo de Alencastro Autran, *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*, advertência.

²⁰⁸ José Soriano de Souza, *Princípios de direito público e constitucional*, p. 3.

²⁰⁹ Rodrigo Octavio de Langgaard Menezes e Paulo Domingues Vianna, *Elementos de direito público e constitucional brasileiro*, p. VIII.

²¹⁰ Antonio de Sampaio Doria, *O que o cidadão deve saber*, uma exortação.

doutrina jurídica brasileira e materiais didáticos na tentativa de divulgar as noções introduzidas pela constituição de 1891.

Nessa direção, Aristides Milton publicou em 1898 *Constituição do Brasil* esperando que o livro pudesse tornar familiar o direito constitucional aos brasileiros, sem diferenças ou segregações econômicas e sociais. Suas exatas palavras foram: “Concebendo a idéia do livro, que se vai agora folhear, o autor teve em mira concorrer para que os preceitos da nossa lei fundamental – de que foi modesto colaborador – se generalizem por todas as camadas sociais.”²¹¹

João Barbalho, por sua vez, afirmou:

Cremos, porém, que esse livro será útil. Os provectoros em tão larga matéria não desistirão achá-la substanciada e, pelo dizer assim, posta à mão, de modo pertinente, sob o texto legal. Aos que precisam de aprender, aos estudiosos, aqui se depara, pronta e aparelhada, lição haurida de boas fontes, acerca de cada artigo, parágrafo e alínea da Constituição.²¹²

A mesma aspiração foi expressada, anos depois, no *Manual da constituição brasileira*, texto de Araújo Castro publicado em 1918. Nas primeiras palavras do livro, o autor foi bastante claro sobre o seu desejo de que a constituição deveria ser compreensível para a maioria das pessoas. Ele escreveu: “Esse livro não visa, pois, esclarecer dúvidas nem preencher lacunas. Outro não é o seu objetivo senão dar, em síntese e em linguagem singela, uma noção clara e precisa de nossas instituições políticas, procurando assim facilitar a sua vulgarização.”²¹³ Além disso, Araújo Castro asseverou que a leitura da constituição era quase que restrita àqueles que trabalhavam com a lei, embora o seu conhecimento fosse o mais necessário à vida cidadão, já que é onde estão escritos os seus direitos fundamentais.²¹⁴

No prefácio que apresenta o livro de Sampaio Doria, *O que o cidadão deve saber*, a linha argumentativa segue nesse sentido:

É incalculável o benefício que, para o desenvolvimento dos ideais do nacionalismo advirá a divulgação deste livro, no qual, em linguagem clara, e sem pretensões a um sectarismo doutrinário, exposto é o nosso sistema constitucional.

²¹¹ Aristides Augusto Milton, *A constituição do Brasil*, p. XXXVI.

²¹² João Barbalho Uchôa Cavalcanti, *Constituição federal brasileira – Comentários*, prefácio.

²¹³ Raymundo de Araújo Castro, *Manual da constituição brasileira*, Rio de Janeiro: Leite Ribeiro, 1918, pp. III-IV.

²¹⁴ Raymundo de Araújo Castro, *Manual da constituição brasileira*, p. III.

O povo deve e precisa conhecer a organização dos poderes políticos, que se constituem em seu nome e como representantes da sua vontade; e, mais do que isso, deve ter consciência de seus direitos e dos seus deveres. A realidade, entre nós, é que há muito brasileiro, que se presume de patriota, mas que ainda não leu a nossa Constituição Política, e que ignora idéias rudimentares relativas à soberania, aos poderes políticos e até aos ‘direitos do homem’.²¹⁵

Nesse contexto, destacam-se ainda os livros que são expressamente destinados a determinadas classes. São livros que contêm como subtítulo a indicação do público leitor. É o caso, por exemplo, do livro de Godofredo Autran, cujo livro é intitulado como *Constituição comentada para uso das Faculdades de Direito e Escolas Normais*²¹⁶ ou ainda o livro de João Barbalho, especificado para os que não eram versados nas lições dos publicistas e para as classes superiores das escolas primárias.²¹⁷ Rodrigo Octavio destaca que a idéia original para a elaboração do *Elementos de direito público e constitucional*, que publicou com Domingues Vianna, era de escrever um livro que pudesse ser usado no ensino da escola normal e nas escolas de segundo grau.²¹⁸ Ayres Ribeiro Coelho da Rocha, destaca que seu livro tem a intenção de ser usado como memorandum para as aulas do curso de direito público e constitucional da Escola de Jurisprudência.²¹⁹ E ainda, o livro de Filinto Bastos afirma que a obra estava “De conformidade com o programa da Faculdade de Direito da Bahia”²²⁰.

O prefácio funciona nesses casos como elemento que procura definir o público leitor. Conforme destacou Gérard Genette, guiar o leitor é também determiná-lo, sendo que os prefácios muitas vezes expressam justamente o tipo de leitor que os autores desejam ou podem alcançar, da mesma forma que afastam aqueles que gostariam de evitar.²²¹ É certo que a função do prefácio nesse sentido de eleger um público é intencional, o que, entretanto, não significa que seja totalmente eficaz. As apropriações e ressignificações que

²¹⁵ Antonio de Sampaio Doria, *O que o cidadão deve saber*, prefácio.

²¹⁶ Manuel Godofredo de Alencastro Autran, *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*, advertência.

²¹⁷ João Barbalho Uchôa Cavalcanti, *Constituição federal brasileira com breves explicações para os que não são versados na lição dos publicistas e para as classes superiores das escolas primárias*.

²¹⁸ Rodrigo Octavio de Langgaard Menezes e Paulo Domingues Vianna, *Elementos de direito público e constitucional brasileiro*, p. VII.

²¹⁹ Ayres Ribeiro Coelho da Rocha, *Resumo do curso de direito público e constitucional*, Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1913.

²²⁰ Filinto Justiniano Ferreira Bastos, *Manual de direito público e de direito constitucional brasileiro*. Bahia: Joaquim Ribeiro, 1914.

²²¹ “Guiar al lector es también ubicarlo, y, por lo tanto, determinarlo. Los autores tienen a menudo una idea muy precisa del tipo de lector que desean, o que pueden alcanzar; pero también de aquel que desean evitar.” (Gérard Genette, *Umbrables*, p. 181).

os leitores produzem a partir dos textos fogem ao controle do autor, sendo que a tal indicação no prefácio pode ser ou não seguida nas práticas de leituras.

A afirmação de que esses livros gerais, usualmente de caráter mais didático, eram destinados a estudantes e não a especialistas na área jurídica pode ser considerada, além de elemento definidor do público leitor, como visto, também como um artifício retórico. Desta maneira, ao apresentar o seu livro como um trabalho modesto, afastando do seu discurso a qualidade de pretensioso, o autor tanto amplia o seu público alvo, incluindo leitores com diferentes bases educacionais, como procura prevenir seu trabalho de críticas futuras.

Para se aproximar de leitores que não estavam acostumados a textos legais, os autores freqüentemente rejeitavam os seus livros como estudos avançados na área de direito constitucional. Alguns deles empregavam até mesmo expressões no diminutivo para classificar o seu trabalho como “obrinha”²²², “livrinho”²²³, “pequeno livro”²²⁴. A idéia parece ser a de retirar o peso simbólico e o impacto negativo que um livro muito técnico e profissional pudesse ter sobre o público leigo. Num contexto social onde o público leitor ainda era incipiente, considerando especialmente o índice de analfabetismo do país, era preciso agir com cautela e sedução para conquistar e preservar os leitores. Em outros casos, eles explicitamente escreviam que seus trabalhos não deveriam ser considerados parte da doutrina legal, mas apenas um trabalho despretensioso.

João Barbalho, por exemplo, afirmou que não tinha a intenção de dar ao seu livro “o feitio de um tratado científico, teórico, sistemático”²²⁵, enquanto Aristides Milton asseverou que a sua obra, “pela sua estrutura simples e pela modéstia de seus intuitos, não visa o elogio dos doutos: pretende sobretudo servir de alguma utilidade aos alunos das Faculdades de direito”²²⁶. Domingues Vianna escreveu que seu livro era “despido de qualquer pretensão doutrinária; é puramente prático”²²⁷ e para enfatizar sua postura acrescentou: “Debalde se procurará neste livro, é preciso repetir, um tratado ou um compêndio sequer de direito constitucional”²²⁸. José Soriano de Souza na mesma linha

²²² Manuel Godofredo de Alencastro Autran, *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*, advertência e Rodrigo Octavio de Langgaard Menezes e Paulo Domingues Vianna, *Elementos de direito público e constitucional brasileiro*, p. VIII.

²²³ João Barbalho Uchôa Cavalcanti, *Constituição federal brasileira com breves explicações para os que não são versados na lição dos publicistas e para as classes superiores das escolas primárias*, p. VI.

²²⁴ José Soriano de Souza, *Princípios de direito público e constitucional*, p. 4.

²²⁵ João Barbalho Uchôa Cavalcanti, *Constituição federal brasileira – Comentários*, prefácio.

²²⁶ Aristides Augusto Milton, *A constituição do Brasil*, p. XXXVI.

²²⁷ Paulo Domingues Vianna, *Constituição federal e constituições dos estados*, p. X.

²²⁸ Paulo Domingues Vianna, *Constituição federal e constituições dos estados*, p. XI.

argumentativa sentenciou: “Esforcei-me por ser claro e breve, evitando a um tempo a prolixidade dos tratados e a aridez das glosas; e ainda mais evitei ostentação de erudição, de que careço.”²²⁹

No entanto, é claro que essas citações não significam que os autores não se reconheciam como doutrinadores sérios ou que não valorizavam os seus trabalhos. Eles eram bastante conscientes da importância da sua posição social, da relevância dos livros de direito constitucional e do poder do ensino e da divulgação do direito às pessoas. O uso da modéstia como um argumento parece funcionar aqui como um artifício para atingir um público leitor ainda maior e facilitar a recepção da obra, prevenindo também as críticas posteriores.

Nesse sentido, o que se percebe, como aponta Gérard Genette, é que os autores optam por valorizar a obra a partir de elogios ao seu tema e à área de conhecimento e não à pessoa ou escritos do autor.²³⁰ Nos prefácios autorais, os autores não se qualificam como talentosos, brilhantes, geniais, inteligentes ou outros adjetivos que freqüentemente usam ao se referir a outros escritores quando citados em seus textos. Quando há elogios pessoais nos prefácios, usualmente concernem à forma com que o autor procurou abordar o seu tema, destacando aspectos como veracidade, sinceridade, honestidade, com que o estudo foi conduzido.

Viveiros de Castro, por exemplo, escreveu: “Se a empresa era superior aos meus esforços, será uma atenuante a sinceridade com que procurei realizá-la.”²³¹ Na mesma linha, Godofredo Autran ressaltou: “limitei-me ao estritamente necessário para facilitar o estudo da nossa lei fundamental; e, se não consegui esse fim, resta-me ao menos a consolação de que não faltou-me a boa vontade”²³². Os elogios dos autores restringem-se a essa gama de qualificações, não sendo valorizadas a capacidade e competência pessoal dos escritores. Veja-se, no mesmo sentido, o texto de Aurelino Leal: “[...] fui tão sincero no desejo de torná-lo uma contribuição razoável para o estudo do direito constitucional brasileiro, que ao medir, neste momento, toda a energia desprendida na sua feitura, sinto pelo menos a honestidade do meu labor, e contentar-me-ei com que a reconheçam aqueles que porventura folhearem esse livro.”²³³

²²⁹ José Soriano de Souza, *Princípios de direito público e constitucional*, p. 4.

²³⁰ Gérard Genette, *Umbrables*, p. 169.

²³¹ Augusto Olímpio Viveiros de Castro, *Estudos de direito público*, p. XVI.

²³² Manuel Godofredo de Alencastro Autran, *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*, advertência.

²³³ Aurelino de Araújo Leal, *Técnica constitucional brasileira*, Rio de Janeiro: Jornal do Commercio, 1914, p. VI.

Em contra-partida, o tema dos livros – o direito constitucional brasileiro – é sempre enaltecido como de suma importância, destacado como assunto central e cujo estudo deveria ocupar todos os cidadãos brasileiros. A preferência dos autores é por valorizar a sua obra com base na relevância, e na caracterização do campo temático, ou novidade do tema abordado e não nas qualidades pessoais dos autores.

É nesse sentido que podem ser compreendidas as afirmações de Aristides Milton e Aurelino Leal sobre a característica inovadora de seus trabalhos. Veja-se: “Se conhecesse alguma obra que pudesse se adaptar ao meu intento, me teria absterido de publicar este manual, que talvez vá aumentar o catálogo dos livros desnecessários”²³⁴ e “Sob um certo ponto de vista, não havia na literatura jurídica nacional um estudo como o que me animei a fazer.”²³⁵ Ou ainda o adjetivo útil empregado por Maximiliano ao referir-se ao seu trabalho: “Compreendi quanto seria de utilidade para o Brasil um comentário moderno do estatuto supremo. Está atrasada a obra de Barbalho e resente-se das paixões estuantes na época em que foi escrito. É pior a de Aristides Milton, e, como aquela, inteiramente esgotada.”²³⁶ Também o prefácio de *O que o cidadão deve saber* destaca a qualidade inovadora e original do trabalho. Veja-se:

Não conheço livro algum, que, em nosso país, se proponha a divulgação popular dos princípios básicos constitucionais, pois os compêndios, comentários e monografias são acessíveis apenas às inteligências para eles já preparadas, e às bolsas que suportam o seu elevado preço.²³⁷

A oposição nos discursos dos prefácios entre a valorização da temática abordada no livro e a modéstia do autor na capacidade de abordar o tema pode ser entendida também como uma preparação para futuras críticas. O autor desse modo preveniria os leitores de que o seu livro trata de um tema essencial, porém demasiadamente complexo, ressaltando sua incapacidade de abordar o assunto da maneira como a sua alta importância exigiria. É o que Gérard Genette identifica como argumento retórico de *excusatio propter infirmitatem*.²³⁸

São exemplos desse tipo de argumentação as manifestações nos prefácios de João Barbalho, ao afirmar: “Nem chega a nossa presunção a admitir que isso tenhamos realizado

²³⁴ José Soriano de Souza, *Princípios de direito público e constitucional*, p. 4.

²³⁵ Aurelino de Araújo Leal, *Técnica constitucional brasileira*, p. I.

²³⁶ Carlos Maximiliano Pereira de Souza, *Comentários à constituição brasileira de 1891*, p. 4.

²³⁷ Antonio de Sampaio Doria, *O que o cidadão deve saber*, prefácio.

²³⁸ Gérard Genette, *Umbrals*, p. 177.

de modo satisfatório e até pedimos aos competentes o favor que o poeta latino aconselhava: *Da veniam scriptis, etc.*”²³⁹ e de Domingues Vianna:

Debalde se procurará neste livro, é preciso repetir, um tratado ou um compêndio sequer de direito constitucional, nem era esta a intenção dos conhecidos editores que me o encomendaram. Aqui se encontrarão apenas reunidos os textos constitucionais vigentes na União e nos Estados, acompanhados muitos deles de despreziosas e rápidas notas, para maior facilidade de sua compreensão. É, portanto, um manual destinado a servir de consultas a quem não disponha de tempo para pesquisas sobre o assunto.²⁴⁰

Agenor de Roure encerra o texto que abre seu livro sobre a constituinte republicana enfatizando a complexidade da temática e receoso de que seu trabalho pudesse contribuir para a história constitucional brasileira. “Se me aventurei a um empreendimento superior às minhas forças, a culpa cabe a um velho e querido amigo [...] Ultrapassei os limites da incumbência e perpetrei vários comentários, embora muito a medo. Que ele e os leitores me perdoem a ousadia.”²⁴¹

O uso desse tipo de argumento não parece ter sido exclusividade das publicações de direito constitucional. Como verificou Germana Sales, os romancistas brasileiros do século XIX também utilizavam os prefácios como uma forma de seduzir o público e a crítica, cativando ambos em busca da benevolência. Desta forma, a modéstia também nesses casos funcionava como recurso argumentativo para criar uma cumplicidade entre autor e leitor. Veja-se:

A primeira percepção decorrente da leitura dos prefácios é a marca dos excessos de humildade e acentuada modéstia num discurso em que o autor quer marcar sua imagem perante o público.

O que está inscrito nos prefácios é a interlocução do autor para com o leitor e a crítica, os cumprimentos afetados de mesura e o rapapé de adulação e lisonja, a linguagem com que adocicaram seus prefácios com exageradas doses de modesta interesseira que eram recorrentes entre a grande maioria dos prosadores, sem distinção de sexo. Os prosadores brasileiros do século XIX apresentam sempre um discurso cerimonioso com saudações eloqüentes ao leitor objetivando atrair admiradores para embarcar na leitura. As falas proferidas ao público preservam uma forma persuasiva e convincente objetivando influenciar e encaminhar os leitores. A suposta ausência de vaidade e aparente simplicidade são comuns em grande parte dos prefácios.²⁴²

²³⁹ João Barbalho Uchôa Cavalcanti, *Constituição federal brasileira – Comentários*, prefácio.

²⁴⁰ Paulo Domingues Vianna, *Constituição federal e constituições dos estados*, p. IX.

²⁴¹ Agenor de Roure, *A constituinte republicana*, Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1920, p. 65.

²⁴² Germana Maria Araújo Sales, *Palavra e sedução: uma leitura dos prefácios oitocentistas (1826-1881)*. Tese (Doutorado em Literatura), Instituto de Estudos da Linguagem, Universidade Estadual de

De todo modo, uma das idéias centrais presente nos prefácios era a de que a constituição deveria transcender os ambientes político e intelectual e penetrar em outras esferas da sociedade brasileira. É certo que, na esteira da tradição do bacharelismo, muitos esforços foram feitos na formação de uma classe especializada, com educação refinada e habilidade para questões políticas e jurídicas. Essas pessoas deveriam ser aquelas responsáveis por conduzir o país e transformar o Brasil numa nação independente e desenvolvida.²⁴³ Mas, além desse investimento intelectual, era importante para o sucesso do novo regime que também pessoas comuns estivessem envolvidas e comprometidas com a constituição, dando a ela, assim, o seu apoio. Pode-se dizer que os livros gerais de direito constitucional faziam parte do processo de legitimação da república. A linguagem funcionou nesse caso como um dos elementos que colaboraram na ação de legitimação e consolidação constitucional republicana.²⁴⁴

Entretanto, considerando que o censo demográfico de 1920 apontava um índice de analfabetismo no Brasil de 76%²⁴⁵, é importante salientar que tais objetivos eram bastante difíceis de serem alcançados. Apenas uma pequena parte da sociedade, que estava concentrada nos principais centros urbanos, como São Paulo e Rio de Janeiro, poderia ser incluída no projeto.

Tendo isto em mente, os autores empenhavam-se para ensinar e explicar a constituição especialmente para os jovens, uma vez que eram considerados o futuro do país. A juventude representava a esperança e um novo começo para o Brasil, deixando a monarquia e o período do império para trás. Para evitar movimentos simpáticos a este regime, era importante marcá-lo como passado, como algo encerrado, que não poderia mais existir. Por outro lado, a república era associada à juventude, ao futuro, ao vigoroso poder político que estava conduzindo o país. O sistema caracterizado pelo unitarismo, pelo poder político privado e hereditário e em alguma medida próximo à igreja, deveria ser esquecido e substituído pelo novo modelo, aquele que pudesse conduzir o progresso do país com base em noções públicas de política. Por esta razão, a principal preocupação dos

---

Campinas, Campinas, 2003, p. 94.

²⁴³ Sobre o bacharelismo no Brasil ver especialmente José Murilo de Carvalho, *A construção da ordem, Teatro das sombras*, Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, Relume Dumará, 1996 e Sérgio França Adorno de Abreu, *Os aprendizes do poder: o bacharelismo liberal na política brasileira*, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

²⁴⁴ Javier Fernández-Sebastián, “Intellectual history, liberty and republicanism: an interview with Quentin Skinner”, *Contributions* 3.1 (2007).

²⁴⁵ Recenseamento do Brasil realizado em 1 de setembro de 1920, v. 42, 2º parte, p. 165; 4º parte, p. 3, p. 458-459, 466-467. Sinopse preliminar do censo demográfico. VIII Recenseamento Geral – 1970, p. 82 *apud* Teresinha Aparecida del Fiorentino, *Prosa de ficção em São Paulo*, p. 3.

autores não era somente educar os brasileiros com base na nova realidade política e constitucional, mas, especialmente, educar a juventude brasileira de acordo com eles. A ênfase nesse tipo de público está expressa em vários textos.

José Soriano de Souza escreveu que o direito constitucional deveria ser o assunto preferido da juventude, capaz de atrair a atenção de uma “juventude esperançosa, inteligente e amante da pátria independente e livre.”²⁴⁶ Por sua vez, Aristides Milton foi mais assertivo e dedicou todo o seu trabalho “à mocidade a esta crisálida animada por tantas aspirações generosas e belas”²⁴⁷. Seguindo a mesma tendência de enaltecer a juventude, Silva Marques afirmou em 1911: “Se com ele [o livro] lograr a ventura de prestar algum serviço à mocidade do meu país, julgar-me-ei largamente compensado do esforço despendido.”²⁴⁸ e João Barbalho alertou que era importante para o novo regime que a constituição fosse ensinada até mesmo para as crianças, já que todos deveriam aprender sobre a vida política e civil que havia sido introduzida no país.²⁴⁹

E ainda, a afirmação de Aristides Milton:

É nos agradável, contudo, fornecer à mocidade, que vem surgindo agora no cenário da vida pública, todos os elementos necessários para poder ela instruir uma crítica severa e justa sobre fatos, que dentro em breve serão sepultados na sombra de um passado distante.²⁵⁰

2.2.5 Conhecer para respeitar: a divulgação do direito constitucional como elemento para o desenvolvimento e o progresso do país

Como visto, a educação constitucional teve um papel importante no processo de estabelecimento e consolidação da república brasileira. É recorrente nos prefácios dos livros a afirmação de que a nova estrutura política e jurídica só poderia funcionar se as pessoas tivessem um conhecimento adequado dela. A idéia de “conhecer para respeitar” pode ser percebida em alguns discursos, insistindo na divulgação da constituição.

²⁴⁶ José Soriano de Souza, *Princípios de direito público e constitucional*, p. 4.

²⁴⁷ Aristides Augusto Milton, *A constituição do Brasil*, p. XXXVI.

²⁴⁸ Silva Marques, *Elementos de direito público e constitucional*, Rio de Janeiro: Benjamin de Aguiar, 1911, p. 11.

²⁴⁹ João Barbalho Uchôa Cavalcanti, *Constituição federal brasileira com breves explicações para os que não são versados na lição dos publicistas e para as classes superiores das escolas primárias*, p. V.

²⁵⁰ Aristides Augusto Milton, *A constituição do Brasil*, p. V.

Para Aristides Milton, quanto mais os preceitos escritos na constituição brasileira fossem conhecidos pelas pessoas, mais facilmente seriam respeitados. E isto era importante porque, de acordo com o autor, a liberdade dos povos depende de quanto a sua lei é respeitada.²⁵¹

Para ressaltar o mesmo tipo de argumento, Araújo Castro citou Montesquieu e comparou as constituições brasileira e americana, escrevendo que para manter o governo é preciso amá-lo, mas só é possível amar aquilo que se conhece.²⁵² Essa era a tônica do discurso: fazer com que o máximo possível de pessoas tivesse contato com a constituição, e conseqüentemente com os princípios republicanos, para que, então, eles pudessem respeitar e apoiar o regime político e jurídico.

João Barbalho introduziu o termo “felicidade pública” para enfatizar que era extremamente importante que os brasileiros tivessem consciência dos direitos e deveres que a constituição republicana empregou na sociedade.²⁵³ Somente quando isso fosse concretizado a “felicidade pública” poderia ser alcançada. A escolha desse termo pode ser entendida como um argumento para reforçar a idéia do público como um pilar governamental em oposição ao modelo monárquico e também como um termo que evoluía a sociedade inteira compartilhando um sentimento comum, estando todos juntos com objetivos comuns.

A proposta do conhecer para respeitar está presente também no livro de José Soriano de Souza. O autor destaca que a sua audiência deveria manter atenção à organização política do Brasil, aos “limites e atribuições dos poderes públicos, as liberdades e direitos dos cidadãos, as bases constitucionais de um governo livre; saber resolver as questões que podem surgir da prática de uma Constituição nova”.²⁵⁴ Assim, primeiro as pessoas deveriam ter contato e aprender sobre a constituição republicana e então poderiam estar atentos e conscientes a respeito da organização política e jurídica, sendo capazes então de respeitar e apoiar o novo sistema. Deste modo, eles poderiam desenvolver um importante papel no cenário político, junto com a classe intelectual, esta sim responsável por conduzir o país.

É o que destaca João Barbalho ao recomendar a leitura de seu manual também para pessoas que “não tendo estudos de direito constitucional, nem dispondo de lazeres nos

---

²⁵¹ Aristides Augusto Milton, *A constituição do Brasil*, p. XXXVI.

²⁵² Raymundo de Araújo Castro, *Manual da constituição brasileira*, p. III.

²⁵³ João Barbalho Uchôa Cavalcanti, *Constituição federal brasileira com breves explicações para os que não são versados na lição dos publicistas e para as classes superiores das escolas primárias*, p. V.

²⁵⁴ José Soriano de Souza, *Princípios de direito público e constitucional*, p. 4.

quais se dêem à leitura de expositores, queiram instruir-se dos fundamentos das diversas disposições de nossa Constituição, para bem conhecê-la e melhor apreciar-lhe o plano, o sistema, vantagens e defeitos.”²⁵⁵

O conhecimento e entendimento da constituição seriam, nessa linha, a base para o desenvolvimento e progresso no país. É o tipo de argumento que se percebe também na afirmação de Sampaio Doria: “Mas si apenas a conheceis de nome [a constituição], já agora só a deixareis de ler, se fordes mau patriota. [...] Se quereis o prestígio da vossa terra e da vossa gente, lede-o [o livro] com atenção, para corrigir e praticar as idéias que o animam.”²⁵⁶

O prefácio é, assim, um dos momentos do livro em que o autor declara suas intenções e expressa seu posicionamento no contexto político e social. Ainda que após a publicação do texto o autor perca o controle sobre as apreensões e apropriações que os leitores farão dele, o registro das intenções e objetivos deve ser considerado como declaração autoral e como elemento que atua e repercute nas práticas de leitura, na medida em que guia e normatiza a atividade.

Veja-se a declaração de Viveiros de Castro sobre as motivações de seu livro:

Dissipar esse nevoeiro, chamar a atenção das classes dirigentes para os graves problemas sociais, rasgar novos horizontes ao Direito Público, esclarecer a opinião pública sobre a verdadeira Democracia que absolutamente não se confunde com a demagogia espalhafatosa e interesseira, eis a nobre missão que se impõe aos cultores do Direito, que deixaria de ser a alma da sociedade, se limitasse a sua ação ao campo estreito das controvérsias forenses.

A estes alevantadados intuitos obedeceu a publicação deste livro.²⁵⁷

Esperando pelo apoio das pessoas ao modelo republicano, Felisbello Freire foi bastante direto ao expressar o principal objetivo do seu livro, ao afirmar o desejo

de prestarmos um serviço à consolidação do novo regime, contra o qual procura atualmente reagir um conjunto de causas. Compreende-se que, elucidado o passado e arrancado ele das dúvidas em que a reação monárquica, pelo oficialismo dos seus historiadores, quis sempre manter, fornece uma lição de experiência e de ensinamento ao futuro, devendo nele inspirar-se os organizadores da República, para que se mantenha o encadeiamento da evolução democrática, sem lhe abrir uma solução de continuidade.²⁵⁸

²⁵⁵ João Barbalho Uchôa Cavalcanti, *Constituição federal brasileira com breves explicações para os que não são versados na lição dos publicistas e para as classes superiores das escolas primárias*, p. VII.

²⁵⁶ Antonio de Sampaio Doria, *O que o cidadão deve saber*, uma exortação.

²⁵⁷ Augusto Olímpio Viveiros de Castro, *Estudos de direito público*, p. XVI.

²⁵⁸ Felisbello Freire, *História constitucional da República dos Estados Unidos do Brasil*, Brasília: UnB, 1983, p. 9.

Apesar de alguns autores terem publicado textos de oposição ao regime republicano, os autores preocupados com a publicação de livros gerais de direito constitucional compartilhavam a intenção de defender, ensinar e divulgar o novo modelo político e legal. Como Viveiros Castro mencionou: “Abordando a discussão das questões fundamentais do Direito Público, procurei defender a Constituição Federal contras as críticas injustas.”²⁵⁹ Os autores se colocaram no círculo de debates como, em parte, responsáveis pela consolidação e sucesso do regime. Eles estavam dividindo um espaço de discurso, debatendo entre eles sobre os significados dos conceitos republicanos e ao mesmo tempo construindo e explicando-os para a sociedade brasileira, tanto prática quanto teoricamente.

Na mesma direção, Aristides Milton enaltece a constituição republicana:

Como quer que fosse, a lei institucional, votada pelo Congresso a 24 de fevereiro de 1891, faz honra aos seus colaboradores. E se não constitui o tipo de uma obra perfeita, até porque nenhuma nestas condições pode sair das mãos dos homens, excede contudo a muitas de suas congêneres, por mais cautelosa e completa que seguramente ela é.²⁶⁰

2.2.6 Perspectivas positivistas: a supremacia da letra da lei e da vontade do legislador

A primeira constituição republicana estampou o positivismo com cores mais vivas no pensamento jurídico brasileiro. O direito impresso nos documentos legais era a mais forte e poderosa fonte, em oposição a direitos consuetudinários ou argumentos baseados na moral, na natureza ou em direitos religiosos, por exemplo. A defesa do estado de direito e a idéia da supremacia da lei frente às demais fontes podem ser percebidas no discurso de Aristides Milton, uma vez que ele expressa a importância da lei escrita para a sociedade e para o sistema político e legal.

[...] só quando a lei dominar absoluta e soberana sobre a face do mundo, as nações terão conquistado felicidade, que há milhares de anos procuram sempre em vão. E cumprindo leal e fielmente a lei, sustentando com inteiro vigor os princípios, em que assentam as instituições consagradas pela soberania nacional, e respeitando religiosamente os direitos de todos

²⁵⁹ Augusto Olímpio Viveiros de Castro, *Estudos de direito público*, p. XVI.

²⁶⁰ Aristides Augusto Milton, *A constituição do Brasil*, p. XIX.

os cidadãos, é que a autoridade pode nobilitar-se, contribuindo ao mesmo tempo para os bons créditos e a prosperidade do país, que a tiver honrado com a sua confiança.²⁶¹

Uma concepção similar está presente no texto de Viveiros de Castro ao afirmar que só seria possível estabilizar a situação política no Brasil se todos, e especialmente os homens públicos, observassem fielmente a lei constitucional. Este era o único meio de construir uma nação forte.²⁶²

Nesse contexto o legislador tinha um papel muito importante, sendo a autoridade soberana responsável por escrever a lei. Juízes e juristas deveriam trabalhar com esse material, evitando reconstruções e argumentações que não estivessem restritas às palavras impressas nos documentos legais. Tipos de argumentos que hoje são relativamente comuns nas decisões dos tribunais brasileiros como justiça distributiva, ponderação de princípios e argumentos consequencialistas não estavam presentes nos discursos legais da primeira república. A letra da lei era forte o suficiente e a função dos doutrinadores deveria estar centrada especialmente em interpretações que priorizavam a vontade do legislador. Em alguns casos, poderiam atuar como auxiliares no processo de elaboração de leis, oferecendo obras de estudo e exames técnicos, incluindo por vezes até mesmo propostas e projetos de leis.²⁶³ Contudo, uma vez aprovado o texto final pelas autoridades, suas funções deveriam manter-se concentradas na análise e aplicação da lei positiva de acordo com a vontade legislativa.

Nesse sentido é possível compreender a declaração de Carlos Maximiliano sobre a neutralidade do seu livro, que tinha como único esforço revelar o verdadeiro pensamento do legislador. Suas palavras foram: “Opera uma quase abstração da própria personalidade, um abandono temporário das suas idéias para encarnar só as do legislador. Não ensina o que desejaria ver codificado, e, sim, o que a letra do estatuto fundamental espelha, tranqüila, nítida, rebrilhante.”²⁶⁴ Ele estava preocupado com o sistema legal como algo concreto, como parte do presente. Então somente a lei em vigor deveria ser analisada, considerando sem sentido discussões relacionadas ao que a lei deveria ser.

A idéia positivista de valorização da neutralidade pode ser vista ainda no texto de Felisbello Freire. Assim como Maximiliano, o seu discurso insiste no distanciamento

²⁶¹ Aristides Augusto Milton, *A constituição do Brasil*, p. XXXVII.

²⁶² Augusto Olímpio Viveiros de Castro, *Estudos de direito público*, p. IX.

²⁶³ Veja-se, por exemplo: Francisco Sá Filho, *O estado de sítio e a sua regulamentação*, Rio de Janeiro: Imprensa Oficial, 1928; Henrique Coelho, *A constituição de 1891 e a constituinte de 1901*, São Paulo: Diário Oficial, 1903; Nestor Massena, *Direito político*, Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1929.

²⁶⁴ Carlos Maximiliano Pereira de Souza, *Comentários à constituição brasileira de 1891*, p. 6.

pessoal do autor, buscando a revelação da verdade histórica por meio de uma “interpretação fiel e desapaixonada dos fatos.”²⁶⁵

Em alguns casos, a lei não era somente considerada a fonte mais importante no sistema legal, ela era também venerada e cultuada. Os autores usam esse tipo de argumentação, colocando a lei como algo elevado, sagrado, santo, e que deveria ser amada, como um artifício para reforçar a idéia de que a constituição, e mais amplamente, todo o novo sistema político e jurídico deveriam ser respeitados e sustentados pela população brasileira.

Neste sentido, João Barbalho recomendou que os estudantes deveriam não só ler os artigos constitucionais, mas deveriam também repeti-los em voz alta por diversas vezes, para que pudessem saber de cor as palavras constitucionais republicanas. As passagens deveriam ser “gravadas nas memórias e nas almas dos estudantes”.²⁶⁶ José Soriano de Souza apelou para o amor que as pessoas deveriam ter pela lei constitucional.²⁶⁷ Mas o exemplo crucial desse tipo de argumento pode ser encontrado no livro de Aristides Milton. Suas palavras foram: “Rendamos todos nós, portanto, um culto ao direito. É nesta adoração mística, sublime, fervorosa, elevemos os olhos a Deus, pensando a todo momento na imagem sacrossanta da pátria.”²⁶⁸ E ainda recomendou que era necessário “honrar-se a lei [...] respeitando religiosamente os direitos de todos os cidadãos”²⁶⁹.

Assim, a análise dos discursos impressos nas publicações de direito constitucional durante os primeiros anos da república brasileira permite perceber movimentos no espaço da produção editorial no sentido de delinear e estabelecer conceitos introduzidos pela situação política e jurídica inaugurada no país. O início da república brasileira não foi somente um período de crise política, mas também um momento de mudanças de perspectivas de mundo. O país estava vivendo um novo modelo de organização social, um processo envolvendo diferentes personagens, novos conceitos, linguagens e modos de compreender o mundo.

Os autores dos livros gerais de direito constitucional tomaram parte neste cenário no processo de construir, divulgar e consolidar a nova ordem constitucional. Como visto, eles atuaram num contexto específico como intelectuais e também como profissionais das instituições públicas, procurando estabelecer suas compreensões para uma ampla

²⁶⁵ Felisbello Freire, *História constitucional da República dos Estados Unidos do Brasil*, p. 12.

²⁶⁶ João Barbalho Uchôa Cavalcanti, *Constituição federal brasileira com breves explicações para os que não são versados na lição dos publicistas e para as classes superiores das escolas primárias*, p. VI.

²⁶⁷ José Soriano de Souza, *Princípios de direito público e constitucional*, p. 4.

²⁶⁸ Aristides Augusto Milton, *A constituição do Brasil*, p. XXXVII.

²⁶⁹ Aristides Augusto Milton, *A constituição do Brasil*, p. XXXVII.

audiência. Eles eram parte de uma comunidade lingüística específica preocupada em traduzir a constituição para o maior número possível de brasileiros, ensinando, especialmente aos jovens, os princípios republicanos e o valor da lei para que, uma vez conhecidos pela população, pudessem ser mais bem respeitados e sustentados.

As questões trabalhadas nessa parte do trabalho e as observações e análises feitas sobre os prefácios dos livros de direito constitucional publicados durante a primeira república mantêm uma relação estreita com os pontos que serão abordados na sequência da tese. A forma como os prefácios foram construídos e as promessas que os autores fizeram no início de seus livros repercutem no tratamento que dão ao conteúdo constitucional propriamente dito, determinando os modos como os conceitos centrais da matéria são abordados e construídos no desenvolvimento do texto.

3 CONCEITOS CONSTITUCIONAIS E OS PADRÕES DE ARGUMENTAÇÃO NOS DISCURSOS DOUTRINÁRIOS

A análise desenvolvida no capítulo 2 apresentou o contexto amplo no qual os livros de direito constitucional publicados durante a primeira república estavam inseridos. A realidade do mercado editorial, os processos de editoração dos textos, os tipos de materiais e assuntos privilegiados e a seleção do público alvo, dentre outros, são elementos que compõem os livros como produto final à disposição do leitor, definindo também as formas de abordagem dos conteúdos especificamente jurídicos. Desta forma, cabe ao capítulo 3 a análise dos discursos doutrinários presentes nos livros gerais de direito constitucional e a identificação dos padrões de argumentação construídos nessa comunidade lingüística específica em torno de dois temas centrais: o federalismo e o estado de sítio.

O presente capítulo, como já foi ressaltado na introdução desta tese, é em alguma medida uma exposição um tanto quanto árida sobre as idéias de diversos autores acerca dos temas de análise que foram selecionados (federalismo e estado de sítio). É importante ressaltar que o estilo de exposição, centrado nas visões dos autores, com diversas transcrições, não é uma reprodução de um vício comum nos trabalhos jurídicos brasileiros, que muitas vezes se fundam pura e simplesmente na exposição de opiniões de diversos autores sobre um determinado tema para, ao final, escolher uma delas como correta. Não é o caso. Até porque não se trata, aqui, de escolher uma posição correta sobre algo, mas pura e tão somente reconstruir o contexto de debates constitucionais próprio do período da primeira república brasileira e as principais linhas argumentativas sustentadas pelos autores nos livros de direito constitucional publicados.

3.1 Federalismo

3.1.1 Introdução

Como visto em capítulo anterior que tratou da produção e circulação dos livros de direito constitucional brasileiro publicados durante a primeira república, o federalismo destaca-se como um dos temas que por mais vezes foi abordado nesses materiais. Tal preponderância pode ser observada tanto no universo dos livros considerados específicos, cujo foco centrou-se em assuntos constitucionais determinados, como também nos livros gerais, nos quais os autores se preocuparam em cobrir os principais temas do direito público e da constituição brasileira. Diante da recorrência da análise do tema do federalismo e da sua centralidade no movimento de configuração da república brasileira a partir da promulgação da constituição federal de 1891, importa nesse momento analisar o processo de construção desse conceito nos discursos dos constitucionalistas brasileiros do período registrados em livros e a forma como apresentaram o tema a seus leitores.

Considerando esses livros como depositários da doutrina constitucional brasileira e como mercadorias de consumo, procurar-se-á perceber como esses materiais atuaram no sentido de conferir continuidade e perenidade ao pensamento jurídico republicano, sintetizando e consolidando os principais debates do período. Sendo o federalismo, assim como o estado de sítio, um conceito proeminente²⁷⁰, não só na esfera do direito constitucional, mas cujo entendimento definiria termos essenciais do Estado brasileiro, optou-se por analisar as narrativas construídas pelos autores dos livros gerais de direito constitucional em torno do tema e seus esforços para criar, modificar e perpetuar sentidos e compreensões acerca do federalismo, concretizados na materialidade dos livros.

Embora muitos historiadores sustentem a tese de que a instauração da república brasileira não representou uma ruptura profunda nas estruturas do país, estando limitada à disputas entre as elites que dominavam o poder político e econômico²⁷¹ é importante

---

²⁷⁰ Sobre a noção de conceitos proeminentes, ver Quentin Skinner, “Rhetoric and Conceptual Change”.

²⁷¹ Nesse sentido, veja-se, por exemplo, a afirmação de Emília Viotti da Costa: “a despeito das transformações ocorridas entre 1822 e 1889, as estruturas socioeconômicas da sociedade brasileira não se alteraram profundamente, nesse período, de modo a provocar conflitos sociais mais amplos. O sistema de clientela e patronagem que permeava toda a sociedade minimizou as tensões de raça e de classe. O resultado desse processo de desenvolvimento foi a perpetuação de valores tradicionais elitistas, antidemocráticos e

considerar que, ao menos na perspectiva do direito brasileiro, a mudança do regime e a promulgação da constituição de 1891 constituíram, sim, uma revolução. Consequentemente, também do ponto de vista dos doutrinadores, cujo interesse primordial era o regime político e jurídico do país e cujo foco das atividades profissionais era o estudo desses institutos, as transformações foram radicais.

Com a introdução do sistema federal na organização do país e as novas configurações constitucionais estabelecidas, novas questões entraram na pauta de discussões de políticos e intelectuais brasileiros, acirrando as negociações de significados dos institutos nos planos argumentativo e prático. A divisão de poderes e competências entre a união e os estados, o desaparecimento do poder moderador e a criação de um tribunal superior não foram resultados tranqüilos das mudanças que ocorreram no país. Ao contrário, a primeira república foi um período marcado justamente pelo processo complexo e conflitante de acomodação dos elementos que compunham a nova realidade.

Definir, consolidar e divulgar entendimentos constitucionais era essencial, já que a partir das novidades da lei positiva, concretizadas na constituição de 1891, novas práticas institucionais e sociais tomaram lugar no Brasil. Daí a importância de focar esse período da história brasileira e o direito constitucional nesse estudo. O primeiro como recorte temporal marcado pela ruptura das estruturas políticas e jurídicas do país; o segundo como esfera de debates cujo foco centra-se justamente no aprofundamento dessas questões.

Cabe ainda destacar que o estudo que será aqui realizado não tem a intenção de cobrir a história constitucional brasileira da primeira república de forma total. Importa analisar o federalismo como conceito formado nos embates discursivos travados na comunidade lingüística e registrados nos livros jurídicos, como termo constitucional a partir do qual os escritores de livros gerais de direito constitucional construíram suas narrativas, definindo, sintetizando e divulgando compreensões sobre ele, num processo argumentativo constante com repercussões na vida prática.

Neste capítulo, primeiramente serão analisados os discursos sobre a soberania, especialmente no que diz respeito à sua operacionalização no sistema federal. Assim, elementos como conceitos gerais de soberania, a relação em termos de soberania entre a união e os estados membros da federação, a oposição entre soberania e autonomia e a organização prática da soberania em diferentes poderes públicos serão analisados a partir

---

autoritários, bem como a sobrevivência de estruturas de mando que implicam a marginalização de amplos setores da população.” (Emília Viotti da Costa, *Da monarquia à república: momentos decisivos*, 8. ed., São Paulo: Unesp, 2007, pp. 17-18).

do conteúdo dos livros gerais de direito constitucional. Feito isso, a análise cuidará de aspectos considerados essenciais pelos autores para a configuração do federalismo brasileiro em particular. Deste modo, o estudo estará centrado em aspectos históricos apontados como importantes para a definição do modelo brasileiro, na distinção feita pelos autores entre o modelo nacional e outros estrangeiros e nas diferenciações entre estruturas unitárias, federais e cantonais. Na sequência, as relações travadas entre cada um dos estados membros e entre os estados e a união, nas possibilidades de arranjos e repartições de suas atribuições e como de fato o federalismo passou a operar após a promulgação da constituição de 1891 serão abordados a partir da perspectiva dos autores. Finalmente, serão analisadas algumas questões constitucionais mais pontuais como a dualidade do legislativo, a dualidade da justiça, a intervenção federal e a divisão de rendas, que mantêm relação estreita com o problema do federalismo.

3.1.2 A questão da soberania e o argumento dos estados autônomos

A grande maioria dos autores pesquisados estruturou sua argumentação sobre o federalismo a partir da discussão de questões teóricas e conceitos relacionados à teoria do Estado e ao direito constitucional. No processo de construção de sentido para o termo federação e para determinar as configurações políticas e jurídicas adotadas pelo Brasil, os doutrinadores normalmente abordam primeiramente temas como formação do Estado, sociedade civil, povo e nação, soberania e modos de organização do Estado. Apesar de os debates em torno desses assuntos serem em geral bastante extensos, importa aqui a relação que os autores estabeleceram entre alguns desses termos e o federalismo e como se apropriaram desses elementos para construir, afirmar e ensinar seus entendimentos sobre a federação brasileira. A proposta de forma geral é embasar teoricamente os leitores, que de acordo com os prefácios, eram um grupo amplo formado tanto por iniciantes nos estudos de direito constitucional, quanto por juristas mais experientes.

Nesse contexto, a soberania está presente como temática em grande parte dos livros gerais de direito constitucional. São poucos os doutrinadores que não fazem referência à questão ou que não a relacionam com o federalismo.²⁷² Em geral, a soberania

---

²⁷² Veja-se, por exemplo, Manoel Godofredo d'Alencastro Autran, *Constituição da república dos estados unidos do Brasil*.

foi abordada pelos doutrinadores essencialmente como poder supremo cuja titularidade residiria no povo. Esse parece ser o argumento mais constante e uniforme no que concerne à soberania. O argumento de poder supremo popular repete-se nos textos formando uma espécie de padrão de argumentação. Os autores desenvolveram seus textos discutindo quais seriam os principais elementos componentes desse poder e como a soberania popular se manifestaria nas diferentes formas de organização estatal. Assim, a questão da soberania aparece nos debates constitucionais da primeira república associada principalmente às controvérsias sobre a relação entre a união e os estados na federação brasileira, sendo elemento central para a configuração do federalismo nacional, já que é entendida como poder que fundamenta a forma de organização social preferida por seu titular, no caso, o povo.

Alguns dos doutrinadores do período iniciam seus estudos sobre a constituição brasileira analisando o preâmbulo aprovado pela assembléia constituinte.²⁷³ Embora a tônica dos discursos seja no sentido de que o preâmbulo não constituiria uma norma constitucional propriamente dita, é possível perceber algum tipo de preocupação no esclarecimento do texto consignado e indicações sobre a concretização do poder soberano a partir do aparato estatal.²⁷⁴

José Soriano de Souza, por exemplo, enfatizando o povo como soberano, considera mais acertada a adoção no preâmbulo da constituição americana do termo “nós, o povo” do que “nós, os representantes do povo”, como foi escrito no preâmbulo da constituição brasileira. No seu entender a expressão preferida pelos constituintes brasileiros era menos democrática, colocando os representantes numa posição superior ao povo, invertendo a lógica de delegado e delegante e desvirtuando o titular da soberania, que poderia parecer estar ligada de forma direta aos representantes e não ao seu titular verdadeiro, o povo.²⁷⁵ Destaca o autor:

Elegendo os seus representantes, e dando-lhes o mandato de constituir, o povo não abdica, como ficou dito, a sua soberania, mas continua a ser o único soberano, a possuir a soberania política; seus representantes apenas tem, *pro tempore*, o direito de exercer aquela

²⁷³ “Nós, os Representantes do Povo Brasileiro, reunidos em Congresso Constituinte, para organizar um regime livre e democrático, estabelecemos, decretamos e promulgamos a seguinte Constituição:” (Preâmbulo redigido pela mesa do Congresso e lido no ato da promulgação da constituição brasileira de 1891.)

²⁷⁴ João Barbalho destaca a importância do estudo do preâmbulo afirmando que “Não é uma peça inútil ou de mero ornato na constituição dela [da Constituição]; as simples palavras que o constituem resumem e proclamam o pensamento primordial e os intuítos dos que a arquitetaram.” (João Barbalho Uchôa Cavalcanti, *Constituição federal brasileira - Comentários*, p. 2.)

²⁷⁵ Cf. José Soriano de Souza, *Princípios de direito público e constitucional*, pp. 31-32.

soberania. O ato da eleição é, pois, uma espécie de contrato enfitêutico, pelo qual o povo, sem alienar a sua soberania, e conservando, para a si dizer, o domínio direto, dá somente aos seus representantes o domínio útil, isto é, o exercício temporário, mediante certas condições e fins determinados.²⁷⁶

Assim, Soriano de Souza apresenta nesse trecho inicial algumas noções sobre a soberania que iria desenvolver ao tratar de questões relacionadas ao federalismo brasileiro, como a idéia de que a soberania possuiria como único titular o povo, sendo também inalienável. No entanto, sua inalienabilidade não implicaria a impossibilidade de delegações ou organizações a fim de exercer na prática esse poder soberano. O autor ainda propõe a divisão entre domínio direto e domínio útil para caracterizar a titularidade do povo e o exercício da soberania por meio de poderes públicos, termos esses que não foram notados em outros livros de direito constitucional do período. Ressalvada essa particularidade do seu discurso, o autor de modo geral acompanha o padrão de argumentação da comunidade lingüística formada pelos doutrinadores do período, como será esclarecido ao longo do texto.

João Barbalho é outro doutrinador que associa o preâmbulo da constituição brasileira ao problema da soberania. Porém, o foco de sua abordagem difere bastante da de Soriano de Souza. Na parte inicial do seu livro, ao analisar o preâmbulo o autor destaca que a opção por adotar a expressão “Nós, os representantes do povo brasileiro” indica que o poder, a autoridade, residiria na nação brasileira, no seu povo e não nos estados, que nem sequer existiam antes da promulgação da constituição.²⁷⁷ Além de não seguir a linha argumentativa de Souza, Barbalho atribui um sentido à expressão que sustentaria mais à frente o seu entendimento de que não seria possível considerar a federação brasileira como uma união de estados soberanos. O uso daquela expressão já seria, a seu ver, um indicativo de como a organização federativa foi concretizada no Brasil, com particularidades locais que a diferenciavam do modelo preferido por outros países.

Ainda comentando o preâmbulo, Barbalho expõe o seu posicionamento, desenvolvido ao longo do livro nos comentários de outros artigos da constituição federal, sobre a soberania nacional ser o fundamento da constituição, cuja titularidade residiria no povo.²⁷⁸ E finaliza o comentário do preâmbulo salientando a organização federal baseada

²⁷⁶ José Soriano de Souza, *Princípios de direito público e constitucional*, p. 32.

²⁷⁷ Cf. João Barbalho Uchôa Cavalcanti, *Constituição federal brasileira - Comentários*, p. 2.

²⁷⁸ Cf. João Barbalho Uchôa Cavalcanti, *Constituição federal brasileira - Comentários*, p. 4.

na unidade nacional e o papel fundamental que exerceria em todo o sistema político e jurídico do país, veja-se:

Este título [Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil] avisa, instrui e recomenda os que lerem a Constituição que, no entendê-la e executá-la, é preciso não perder de vista que trata-se de regime republicano não criado só para os Estados nem somente para a União, mas para a unidade nacional, para o Brasil composto de Estados, para os Estados constituindo um só todo, a Nação Brasileira. Deste conceito superior e fecundo promana tudo o que se contém na obra constitucional de 24 de fevereiro de 1891.²⁷⁹

Barbalho esclarece que a soberania reside no povo, sendo o poder a partir do qual ele se auto-governa, não estando submetido a outros poderes para a definição das formas como seu governo estaria estruturado e como o poder público seria exercido, constituiria, portanto, fundamento da organização federal. Nas suas palavras, “No povo, na universalidade dos cidadãos que compõem a nação, como fica dito, reside a soberania, à qual é inerente o poder de constituir, emendar e reformar o seu sistema de governo como que lhe prouver.”²⁸⁰

Ainda que os doutrinadores tenham desenvolvido seus argumentos sobre a soberania de formas diferentes e, em alguns casos, firmado até mesmo conceitos e entendimentos divergentes, há um certo consenso geral sobre essa idéia, adiantada por Soriano de Souza e Barbalho ao comentar o preâmbulo da constituição, de que o titular da soberania seria o povo. Assim, ressalvadas as particularidades de cada discurso produzido pelos doutrinadores, o que se percebe é que o livro funciona como depositário da doutrina brasileira, destacando especialmente as idéias que gozam de certa concordância nos ambientes de debates republicanos. Preocupando-se em sumarizar e registrar os argumentos sobre a soberania, os autores criam manuais de instrução cuja responsabilidade é a de educar os cidadãos de acordo com seus entendimentos sobre as novas configurações políticas e jurídicas do país. Aristides Milton, ao comentar a organização e institucionalização prática nos três poderes públicos, sintetiza o argumento central ao afirmar que “todos eles provêm do povo, que é o verdadeiro e único representante da soberania”²⁸¹.

²⁷⁹ João Barbalho Uchôa Cavalcanti, *Constituição federal brasileira - Comentários*, p. 6.

²⁸⁰ João Barbalho Uchôa Cavalcanti, *Constituição federal brasileira - Comentários*, p. 9.

²⁸¹ Aristides Augusto Milton, *A constituição do Brasil*, p. 66.

Considerada pelos constitucionalistas brasileiros como elemento central para a compreensão da estrutura federativa implementada no país, a soberania foi analisada pelos autores com o objetivo principal de estabelecer os contornos das relações entre a união federal e os estados membros na federação. Assim, os conceitos e atributos da soberania apresentados nos livros são indicativos dos seus entendimentos sobre o federalismo e sustentam seus argumentos na defesa da federação com características mais ou menos centralizadoras.

Para discutir a soberania nacional e como ela se concretiza no modelo federal Soriano de Souza apresenta teorias gerais sobre a soberania e argumenta que a definição mais apropriada para o termo estaria baseada na concepção de que “nenhuma sociedade pode existir sem uma autoridade soberana, que dirija os seus negócios interiores, e no exterior a represente perante as outras sociedade. Essa autoridade, em sentido abstrato, chama-se soberania.”²⁸² A soberania estaria assim vinculada ao auto-governo da coletividade, inerente às relações sociais e não a indivíduos isolados. Ainda que exercida na prática por apenas uma parte das pessoas da sociedade, a soberania pertenceria à nação de forma irrestrita.²⁸³ Deste modo, Soriano de Souza sintetiza o conceito de soberania nacional da seguinte forma:

Aplicada a um Estado, soberania é o poder supremo, absoluto, incontestável que tem o Estado de governar-se.

Esse poder residindo virtualmente em todo o povo do Estado, ou em toda a nação, tem por isso o nome de nacional. É em virtude dessa soberania que todo povo ou toda nação tem o direito de escolher a sua constituição. A soberania nacional não reside nos poderes públicos constituídos, mas na totalidade da nação, à qual é inerente o poder constituinte.²⁸⁴

Do conceito apresentado pelo autor extrai-se o que ele chama de caracteres da soberania. Seria ela única e indivisível, só existindo como um todo orgânico que embora se concretize em diversas funções e atribuições, mantém-se como unidade perene. Os poderes executivo, legislativo e judiciário seriam a expressão da atividade prática da soberania nacional, dividida nas atividades e com equilíbrio dos três poderes públicos, mas única como poder soberano.²⁸⁵ A possibilidade de a soberania ser delegada não implicaria sua alienabilidade, já que o autor defende que o exercício da soberania pode ser sim transferido

²⁸² José Soriano de Souza, *Princípios de direito público e constitucional*, p. 71.

²⁸³ Cf. José Soriano de Souza, *Princípios de direito público e constitucional*, pp. 77-78.

²⁸⁴ José Soriano de Souza, *Princípios de direito público e constitucional*, p. 79.

²⁸⁵ Cf. José Soriano de Souza, *Princípios de direito público e constitucional*, p. 134.

e dividido, mas a soberania como poder supremo deve ser entendida como inalienável. Finalmente, completariam o rol elaborado Soriano de Souza de caracteres da soberania a inviolabilidade e irresponsabilidade, como elementos que permitiriam a ação do Estado de forma independente dos Estados estrangeiros. Assim, os direitos da soberania seriam de ordem interna, de se auto-governar de forma independente, e de ordem externa, de manter relações com outros Estados soberanos.²⁸⁶

Por sua vez, a partir do discurso de Barbalho, é possível compreender que ele entende como atributos da soberania a unidade e a inalienabilidade, podendo, no entanto, ser delegada para as atividades práticas.

Sem que a demita de si, mas conservando-a como fonte primitiva de toda a autoridade legítima, ele, por seus delegados, organiza o plano e a norma desse governo preferido, com as cláusulas, garantias e aparelhos que entende dever adotar. E faz, como melhor lhe parece, a distribuição dos poderes soberanos (isto é, que envolvem o exercício da soberania) pelos diversos órgãos que, para exercitá-los, cria na constituição política pela qual tem de reger-se.²⁸⁷

Embora Soriano de Souza tenha elaborado um rol mais extenso com o que entendia serem os atributos da soberania, o que se percebe nos livros pesquisados é que, acompanhando o texto de Barbalho, a maioria deles destaca como características essenciais da soberania o fato de ser um poder único e inalienável, ainda que passível de delegação.

No texto de Filinto Bastos a soberania é caracterizada como poder de autonomia interno e externo, constituindo um poder uno e indivisível. O seu exercício, no entanto, pode ser compartilhado por diversos órgãos, aos quais são atribuídas diferentes funções. É nesse sentido, destaca Bastos, que a constituição de 1891 definiu no art. 15 os poderes executivo, legislativo e judiciário como órgãos da soberania nacional, harmônicos e independentes entre si.²⁸⁸ Filinto Bastos resume o conceito de soberania da seguinte maneira:

A soberania – summa potestas – é a concreção de todas as faculdades essenciais à autoridade do Estado, em suas manifestações múltiplas, quer na vida nacional – plena autonomia interna – quer na internacional – absoluta autonomia externa. É o poder supremo que, mantendo-se na órbita do Direito não tem a

²⁸⁶ Cf. José Soriano de Souza, *Princípios de direito público e constitucional*, pp. 80-82.

²⁸⁷ João Barbalho Uchôa Cavalcanti, *Constituição federal brasileira – Comentários*, p. 9.

²⁸⁸ Cf. Filinto Justiniano Ferreira Bastos, *Manual de direito público e de direito constitucional*, pp. 40-41 e 94.

contrapesá-lo e a fiscalizá-lo outro poder; e, tendo a unidade como essencial a seu organismo e a indivisibilidade, que o vincula indissolúvelmente a essa unidade, sem ele não se pode conceber o Estado, que na sua limitação ou no seu desaparecimento encontra a perda de sua mesma personalidade.²⁸⁹

A ênfase dada por Soriano de Souza e Filinto Bastos à soberania como poder supremo de auto-governo, pode ser verificada também no texto de Viveiros de Castro. Apoiando-se na teoria de Le Fur, ele apresenta o conceito mais adequado segundo o seu entendimento para a soberania: “a qualidade do Estado de não ser obrigado ou determinado senão pela sua própria vontade, nos limites do princípio superior do Direito, e de acordo com o fim coletivo que se propõe a realizar.”²⁹⁰

O autor desenvolve a questão apresentando os posicionamentos de outros publicistas sobre o tema da federação e o problema da soberania. Viveiros de Castro transcreve a opinião dissonante de Campos Salles afirmando a soberania dos estados membros da federação e, em oposição a ela, a opinião de diversos teóricos de variadas tradições e países. Viveiros de Castro cita Le Fur, Montesquieu, Duguit, Hamilton, Woodrow Wilson, Klein, Amaro Cavalcanti, Amphiphio F. de Castro, Ruy Barbosa e Von Holst.²⁹¹ O próprio autor destaca a sua intenção de “mostrar que estou bem documentado”²⁹² com os argumentos de outros juristas para sustentar suas afirmações no sentido de que no Estado federal o poder soberano residiria somente no poder central.

Ao encerrar a transcrição das diversas opiniões ele conclui: “a soberania dos Estados na República Federativa já pertence à arqueologia da política federal, é história antiga que nada valerá mais a desenterrar.”²⁹³ Desta forma, o autor procura encerrar e afastar dos leitores o problema. Embora ele apresente os argumentos de Campos Salles contrários à tese que defende, sua preferência no texto é por desencorajar seus leitores a envolverem-se no debate sobre a questão. O autor opta por apresentar o debate como evento encerrado, insistindo na sua tese, registrando e divulgando o argumento vencedor. Sintetizando e sumarizando o assunto. Note-se que aqui os argumentos favoráveis à soberania dos estados membros são retratados somente como menção histórica, mas não como discussão que deveria se manter em aberto. A postura está em consonância com o discurso do autor no seu prefácio, entendendo o seu papel social como responsável por

²⁸⁹ Filinto Justiniano Ferreira Bastos, *Manual de direito público e de direito constitucional*, p. 38.

²⁹⁰ Augusto Olímpio Viveiros de Castro, *Estudos de direito público*, p. 48.

²⁹¹ Cf, Augusto Olímpio Viveiros de Castro, *Estudos de direito público*, pp. 148-172.

²⁹² Augusto Olímpio Viveiros de Castro, *Estudos de direito público*, pp. 156-157.

²⁹³ Augusto Olímpio Viveiros de Castro, *Estudos de direito público*, p. 172.

chamar a atenção para os problemas do país, esclarecendo aos leitores as principais questões relacionadas ao direito público e defendendo acima de tudo a constituição.²⁹⁴

Para caracterizar o conceito de soberania que adota, o autor discute o que considera que seriam seus dois atributos: a unidade e a inalienabilidade. Viveiros de Castro destaca que a noção de unidade é essencial para o conceito de soberania, sendo esta “plenitude do poder público supremo, universal e geral”²⁹⁵, não haveria como conceber uma soberania plural. Mesmo afirmando a unidade como um atributo da soberania, o autor ressalva não ser ela absoluta e ilimitada. Nesse sentido, seria perfeitamente possível e condizente com a noção de soberania por ele adotada a sua co-existência com outra autoridade “de outra espécie, de ordem diferente, igualmente soberana na sua esfera de ação”²⁹⁶, que seria o caso dos outros Estados soberanos no âmbito internacional.

Da mesma forma que Viveiros de Castro não concebia uma soberania que não fosse única, também considerava como elemento necessário a sua indivisibilidade. Mais do que um novo atributo da soberania, o autor entendia a indivisibilidade como um decorrente necessário da unidade. No entanto, acompanha outros autores no entendimento de que embora a soberania em si não fosse passível de uma divisão, o exercício do poder público e das funções públicas não só poderia, como deveria, ser repartido em diversas instâncias de poder.²⁹⁷

Além dos atributos da unidade e da indivisibilidade, o autor considera a soberania inalienável, já que o Estado, da qual seria inseparável, “não poderia despojar-se dela, abdicar os seus direitos, alienar todos seus poderes, sem cessar de existir.”²⁹⁸ A possibilidade de o próprio Estado estabelecer limites a seus próprios poderes e restringir áreas e competências de atuação não configuraria, no entender de Viveiros de Castro, uma alienação da soberania. Ainda que não passível de alienação o autor entende que a soberania poderia ser usurpada por outro poder, tornando-se, assim, elemento prescritível, em oposição expressa ao que defendeu posteriormente Paulo M. de Lacerda.²⁹⁹

Viveiros de Castro introduziu no seu livro o conceito de soberania composta, que não havia sido trabalhado em livros anteriores. O autor considera a soberania moderna como uma soberania composta no sentido em que manteria sua essência única, com exercício repartido, “devendo, porém, agir como personalidade única, graças à organização

²⁹⁴ Cf. Augusto Olímpio Viveiros de Castro, *Estudos de direito público*, p. XVI.

²⁹⁵ Augusto Olímpio Viveiros de Castro, *Estudos de direito público*, p. 67.

²⁹⁶ Augusto Olímpio Viveiros de Castro, *Estudos de direito público*, p. 68.

²⁹⁷ Cf. Augusto Olímpio Viveiros de Castro, *Estudos de direito público*, p. 68.

²⁹⁸ Augusto Olímpio Viveiros de Castro, *Estudos de direito público*, p. 69.

²⁹⁹ Cf. Paulo M. de Lacerda, *Princípios de direito constitucional*, v. I, pp. 71-76.

estabelecida, aos laços de interdependência prendendo entre si os seus diversos órgãos, fazendo do conjunto um todo funcional, um verdadeiro organismo.”³⁰⁰ Esse argumento da soberania composta é um dos poucos exemplos de argumentos que fogem do padrão geral seguido pelos autores dos livros gerais de direito constitucional, o termo soberania composta aparece somente no texto de Viveiros de Castro e, embora não represente uma divergência marcante com os outros discursos do período, é inovação deste autor.

Acompanhando Soriano de Souza, Filinto Bastos e Viveiros de Castro, Almachio Diniz centra o conceito de soberania na idéia de auto-governo e enfatiza o argumento de que a confusão deste poder com o poder de autonomia seria um grande erro com conseqüências bastante temíveis. Ao tratar do conceito da soberania o autor já de início a diferencia da autonomia, afirmando serem “dois princípios muito distintos”³⁰¹. A autonomia diria respeito ao poder de auto-governo das diferentes partes de um Estado e sua independência com relação aos demais, sem no entanto implicar independência no âmbito internacional. A soberania, por sua vez, seria o poder supremo, absoluto e perpétuo do Estado.³⁰² No conceito final apresentado por Almachio Diniz, a soberania é então caracterizada como poder de auto-governo e organização do Estado tanto no plano interno quanto no externo, encontrando limites apenas na soberania dos outros Estados nacionais.

Depois do exposto, podemos tirar uma noção exata da soberania de um Estado, que não sendo somente a manifestação extrema da vida jurídica do organismo social, é também o poder de organizar-se e de funcionar segundo a sua própria disposição. Este poder encontra limitação no igual poder dos demais organismos sociais identicamente constituídos. Daí uma série de equilíbrios, que constituem a estrutura do Estado soberano, quer em face de seus próprios órgãos, quer em face dos demais Estados, na chamada magna civitas.³⁰³

A repetição da idéia de soberania como poder supremo e indivisível, ainda que podendo ser exercido de forma repartida pelos poderes públicos está presente também no texto de Carlos Maximiliano, que entende a soberania da seguinte maneira:

Soberania (*summum imperium, potestas suprema*) é o poder que não reconhece outro superior ou concorrente, nem admite limites senão aqueles que ele voluntariamente se traçou em tratados, ou no texto constitucional.

³⁰⁰ Augusto Olímpio Viveiros de Castro, *Estudos de direito público*, p. 68.

³⁰¹ Almachio Diniz Gonçalves, *Direito público e constitucional brasileiro*, p. 37.

³⁰² Cf. Almachio Diniz Gonçalves, *Direito público e constitucional brasileiro*, pp. 37-38.

³⁰³ Almachio Diniz Gonçalves, *Direito público e constitucional brasileiro*, p. 40.

É exclusiva e indivisível; pelo que se não concebe a coexistência no mesmo território.

O que se divide (*non confundetur*), é a autoridade política, o poder público: em federal e estadual, e em executivo, legislativo e judiciário.³⁰⁴

Sampaio Doria preocupou-se em salientar que a soberania, embora fosse um conceito abstrato, não era um elemento mitológico. Era sim um poder coletivo, supremo e com objetivos claros. Segundo o autor, é um poder com “uma finalidade irrevogável e única: assegurar as condições de vida e prosperidade do povo, garantindo a ordem interna, a independência externa, e promovendo o bem geral.”³⁰⁵

Assim como em outros autores, também para Paulo M. de Lacerda o conceito de soberania é fundamental para a compreensão do federalismo, já que a sua compreensão define os parâmetros para a relação entre a união federal e os estados membros. De acordo com ele, a soberania “exprime a completa independência política, traduz a qualidade do povo que se governa a si próprio”³⁰⁶. A soberania, assim, não se confundiria com o governo, sendo este apenas o meio pelo qual seria possível aos homens o exercício concreto das funções da soberania.³⁰⁷ Seus argumentos são no sentido de que a soberania pertence ao povo, só ele é soberano e só dele poderia ser emanada uma constituição.³⁰⁸

Paulo M. de Lacerda constrói o seu conceito de soberania a partir do que considera como seus atributos. São eles: a unidade, a indivisibilidade, a inviolabilidade, a inalienabilidade, a indelegabilidade e a imprescritibilidade. Por unidade, o autor entende não haver soberania compartilhada por diversos povos, cada povo independente possui a sua, única, soberania. Seguindo o mesmo raciocínio, não poderia ser a soberania dividida em diferentes partes. Ainda que o seu exercício pudesse ser desmembrado em variadas partes, a soberania em si, como qualidade do povo que governa a si mesmo seria indivisível. Por ser o poder supremo, que acima de si não reconhece nenhum outro, a soberania não estaria sujeita a violações e restrições. Não sendo limitada ou regulada por outro poder, à soberania só caberia responsabilidade frente a soberanias de outros povos, ou no seu exercício prático, cabendo aos poderes públicos que lhe põe em prática a responsabilidade por acertos e desacertos que porventura cometerem. A alienabilidade seria um atributo incompatível com a soberania na visão de Paulo M. de Lacerda. Uma vez

³⁰⁴ Carlos Maximiliano Pereira dos Santos, *Comentários à constituição brasileira de 1891*, pp. 131-132.

³⁰⁵ Antonio de Sampaio Doria, *Princípios constitucionais*, pp. 52-53.

³⁰⁶ Paulo M. de Lacerda, *Princípios de direito constitucional*, v. I, p. 58.

³⁰⁷ Cf. Paulo M. de Lacerda, *Princípios de direito constitucional*, v. I, p. 59.

³⁰⁸ Cf. Paulo M. de Lacerda, *Princípios de direito constitucional*, v. I, p. 71

fosse alienada a soberania estaria ela encerrada. Da mesma forma a soberania não é delegável, ainda que o seu exercício o possa ser. Finalmente, a soberania seria dotada de imprescritibilidade, independente da frequência com que o povo soberano se manifeste, seu poder seria uma constante.³⁰⁹

Paulo M. de Lacerda propõe a distinção entre a soberania interna, própria da sua nação, e a soberania externa, responsável pelas relações travadas entre as diversas soberanias nacionais.³¹⁰ Tal classificação é considerada de suma importância pelo autor, estando relacionada ainda à repartição entre soberania territorial e extraterritorial, sendo aquela a soberania exercida dentro do território nacional e esta a soberania que vai além do território nacional para alcançar indivíduos e questões concernentes à nação.³¹¹

A partir dessa análise comparativa dos textos dos livros gerais de direito constitucional sobre a questão da soberania, o que se percebe é um alto grau de concordância no discurso dos autores. A soberania como poder supremo do povo de se auto-governar, caracterizado como único e indivisível, porém delegável, são argumentos dominantes nos livros analisados. As idéias expressas pelos doutrinadores seguem um padrão comum, o que explicita a proposta, muitas vezes afirmada nos prefácios, de que esses materiais funcionassem como manuais de aprendizado para iniciantes no direito constitucional, contendo sínteses dos debates, procurando afirmar de forma clara os entendimentos a serem seguidos, mais do que constituindo espaços abertos a reflexões ou construções de teses divergentes ou menos difundidas.

Elencados esses elementos mais gerais relacionados à soberania, o objetivo maior dos autores passava a ser a discussão de como a soberania operava no federalismo. Em outras palavras, de que maneira os poderes da união federal e dos estados se equilibraram e dividiram atribuições entre si formando uma estrutura estatal baseada naquela concepção de soberania. Em um período de mudanças bruscas como os primeiros anos da república brasileira, o esforço dos autores foi no sentido de fixar as fronteiras constitucionais da nova organização política e jurídica do país, construindo e difundindo os sentidos para o que se chamou de federação. No momento em que a nova ordem era inaugurada, os livros gerais de direito constitucional tomaram parte no processo de afirmação e legitimação da nova organização do país, construindo narrativas e conferindo, ao menos em certa medida, forma, continuidade e perenidade ao pensamento jurídico brasileiro.

³⁰⁹ Cf. Paulo M. de Lacerda, *Princípios de direito constitucional*, v. I, pp. 71-76.

³¹⁰ Cf. Paulo M. de Lacerda, *Princípios de direito constitucional*, v. I p. 77.

³¹¹ Cf. Paulo M. de Lacerda, *Princípios de direito constitucional*, v. I, p. 79.

Apesar de o momento histórico ter sido marcado por debates acirrados travados não só em ambientes políticos, mas envolvendo a opinião pública em geral, os livros gerais de direito constitucional procuravam muito mais consolidar e divulgar os argumentos que gozavam de certa concordância nas outras esferas do que enfatizar as divergências que alimentavam as discussões. Na maioria das vezes os autores limitam-se a descrever a existência das controvérsias, mas já inserindo no seu discurso a resposta correta para a questão, o entendimento que deveria ser divulgado e praticado por todos os cidadãos da república.

Neste sentido, embora a questão da autonomia dos estados e a possibilidade de essas unidades da federação serem consideradas soberanas tenham gerado muitas discussões durante os primeiros anos da república, ocupando debates na assembléia constituinte e em jornais e periódicos, o único livro pesquisado na categoria de livro geral de direito constitucional que sustenta incisivamente a tese de que os estados membros deveriam ser considerados tão soberanos quanto a união é o de Alfredo Varela, *Direito constitucional brasileiro*, de 1899.³¹² Alguns autores registraram em seus livros as idéias de Campos Salles³¹³, um dos defensores mais contundentes dessa compreensão da federação brasileira, mas seguindo a estrutura já aqui destacada de somente sumarizar os debates, enfatizando os argumentos vencedores, no caso específico, o entendimento de que de uma forma ou outra o poder e a independência dos estados membros da união possuiriam sim determinados limites e restrições, não podendo ser equiparados à soberania da união.

Assim, é possível afirmar que os discursos registrados no tipo específico de material hora em estudo, isto é, nos livros gerais de direito constitucional, convergem para o argumento de que na organização federal a soberania entendida como poder supremo residiria na união, enquanto os estados manteriam espaços autônomos de ação, mas com limites impostos por sua relação com o poder central. Ainda que alguns autores usem o mesmo termo soberania para se referir à união e aos estados membros, há uma concordância de que os sentidos dessa palavra em um e outro caso deveriam necessariamente ser diferentes.

Nesta direção, Soriano de Souza argumentou que a organização federal implicaria a coordenação de dois tipos de soberania, a nacional e a de cada um dos estados. Esta, no entanto, seria inferior e subordinada à primeira. Os estados manteriam certa autonomia,

³¹² Cf. Alfredo Varela, *Direito constitucional brasileiro*.

³¹³ Cf., por exemplo, Augusto Olímpio Viveiros de Castro, *Estudos de direito público*, pp. 150-154.

restringida pelos poderes soberanos da nação.³¹⁴ Como mencionado, embora use a palavra soberania para caracterizar tanto o poder central quanto o dos estados, o autor confere à nação o poder supremo, indivisível e inalienável, deixando aos estados uma independência relativa, restrita às condições determinadas pela constituição federal. Explica o autor: “ainda que ordinariamente se diga que os Estados federados são autônomos, soberanos e independentes, todavia essas expressões só podem ser tomadas em sentido restrito”³¹⁵.

Por sua vez, na análise do termo república federativa, João Barbalho retoma a questão da soberania para discutir como no federalismo brasileiro a soberania nacional se concretizou a partir do dualismo da união e dos estados membros. Apesar de o autor reafirmar que a soberania reside no povo e é inalienável e indivisível, ele não adota nesse momento o termo freqüente com que outros publicistas se dirigem ao poder estadual, isto é, não afirma os estados como membros autônomos em relação à união, mas entende que possam ser considerados soberanos. Para Barbalho, os estados são “soberanos no círculo que lhes pertence”³¹⁶, atuam como poder público em virtude da delegação da soberania, mas no seu entender “se pode, sem erro, dizer que os estados são soberanos”³¹⁷. O autor justifica sua opção pelo uso do termo soberania para união e estados insistindo na afirmação de que não estaria preocupado com problemas teóricos e filosóficos relacionados ao conceito de soberania e que, em sua opinião, seria suficiente e satisfatório entender a soberania tanto como unidade indivisível imanente ao povo, como a área de atuação independente de cada um dos estados. O que parece é que o autor não vê problemas em utilizar a mesma palavra para poderes que ele caracteriza de modo diferente.

Barbalho define os estados da federação brasileira como membros autônomos, cujo poder obedeceria aos limites fixados pela união. Porém, reafirma o seu entendimento amplo de soberania, considerando que, apesar da existência dessas limitações, os estados poderiam ser considerados soberanos. Nessa direção, o que se verifica no seu comentário ao art. 5º da constituição é a ênfase na idéia de que os estados têm espaços de atuação independente dos outros estados membros, porém mantendo-se subordinados ao poder central. Veja-se:

Desde que são Estados autônomos, desde que cada um deles tem seu governo próprio e sua administração, está claro que as despesas respectivas não poderiam incumbir senão a eles mesmos. Por isso

³¹⁴ Cf. José Soriano de Souza, *Princípios de direito público e constitucional*, p. 122.

³¹⁵ José Soriano de Souza, *Princípios de direito público e constitucional*, p. 127.

³¹⁶ João Barbalho Uchôa Cavalcanti, *Constituição federal brasileira - Comentários*, p. 9

³¹⁷ João Barbalho Uchôa Cavalcanti, *Constituição federal brasileira - Comentários*, p. 10.

mesmo que são estados, têm o direito de regular essas despesas e conseqüentemente de estabelecer os impostos necessários para haverem a receita com que elas tenham de fazer face. Este é um atributo de caráter soberano dos Estados como tais. E seu exercício não depende da União; é de própria e exclusiva autonomia deles, dentro do círculo que lhes é traçado pela Constituição Federal (arts. 9 à 12), como soberana é a União dentro dos limites que a ela nesta matéria são fixados (art. 7, 10, 11 e 12).³¹⁸

Em publicação bastante posterior a de Soriano de Souza e João Barbalho, datando de 1917, Almachio Diniz retoma os argumentos de Barbalho e, da mesma forma que seu antecessor, apesar de conceituar de modo diverso os poderes da união e dos estados, considerando esse último dentro de certas limitações, ele utiliza o termo soberania para qualificar ambos. Escreveu o autor: “Pelo que, cada Estado particular é soberano no domínio dos seus interesses próprios, e a União nos interesses comuns.”³¹⁹ No entanto, o uso do argumento de que os estados seriam soberanos na sua esfera de atuação parece restringir-se somente a estes autores.

Segundo Silva Marques, a presença dos termos “união perpétua e indissolúvel” na constituição expressaria a essência do regime federativo. Desta forma, os estados membros, diferentemente do que ocorria na confederação, estavam subordinados à soberania da união e não poderiam dela se retirar. Esse limite impediria a classificação dos estados como soberanos, restando a eles sua consolidação como unidades federativas autônomas. A soberania pertencendo exclusivamente à união e não aos estados, no seu entender, seria o fundamento do federalismo, consagrado pela constituição de 1891. Ainda de acordo com o autor, a diferença entre o poder da união e dos estados estaria também marcada pelo fato de que somente à união caberia o exercício das atribuições do Estado soberano, “dotada de competência exclusiva para tratar com as nações estrangeiras, a sua ação no interior só é limitada pelo respeito devido à autonomia dos Estados na gerência dos seus negócios.”³²⁰

Silva Marques reafirma por diversas vezes que diante das atribuições previstas na constituição, não haveria motivos para discutir a soberania da união e a conseqüente limitação imposta aos estados. Sua argumentação é incisiva no sentido de diferenciar a autonomia da qual eram dotados os estados, da soberania que somente dizia respeito a união federal. Nesse sentido, veja-se:

³¹⁸ João Barbalho Uchôa Cavalcanti, *Constituição federal brasileira - Comentários*, p. 18.

³¹⁹ Almachio Diniz Gonçalves, *Direito público e constitucional brasileiro*, p. 99.

³²⁰ Silva Marques, *Elementos de direito público e constitucional*, p. 110.

Por essa enumeração incompleta das atribuições conferidas pela constituição aos poderes federais nas suas relações de ordem externa, parece absolutamente insustentável qualquer pretensão dos Estados federados ao exercício da soberania.

[...]

Tais atribuições deixam ver que na federação brasileira a união é o Estado soberano, e como tal exerce todos os direitos inerentes a essa qualidade.

[...]

As conseqüências que se podem deduzir dessas disposições bastariam por si sós para indicar a condição jurídica da união como poder soberano e independente, tanto no interior como nas suas relações com as potências estrangeiras, se os casos citados de competência federal não fossem, como são, suficientes para anular qualquer pretensão dos Estados ao exercício da soberania.³²¹

Os argumentos sustentados por Silva Marques não são contrários àqueles defendidos por Soriano de Souza e João Barbalho. A diferença, no entanto, é que este autor não usa a palavra soberania para se referir à união e aos estados, reservando a estes, em substituição, o termo autonomia. Veja-se a forma como o autor argumenta no sentido de não ser possível a equiparação entre união e estados:

Entende-se, de fato, por exercer a soberania tornar efetivos os direitos que dela decorrem, e que são de duas categorias, os que dizem respeito à ordem interna e os que se aplicam à representação no exterior ou nas relações de soberano a soberano.

Em nenhuma dessas hipóteses o poder estadual é chamado a exercer a soberania. No que respeita a ordem interna é manifesta a sua subordinação aos princípios consagrados no pacto comum sob pena de intervenção federal, e quanto às relações exteriores tudo se opõe a que exerçam os direitos que caracterizam o poder soberano.³²²

Seguindo o mesmo padrão de argumentação sobre a questão da soberania e o argumento da dualidade do federalismo, Domingues Vianna também sustenta que os estados membros da federação não deveriam ser entendidos como unidades soberanas. Nos comentários à constituição federal publicados por ele a questão do federalismo aparece em alguns momentos, embora o autor não discorra longamente sobre o tema. Ao comentar o primeiro artigo da constituição, que instituía a república federativa brasileira a partir da união perpétua e indissolúvel dos estados, o autor não se preocupa em distinguir essa forma de organização estatal de outras como os modelos unitários ou a confederação, mas

³²¹ Silva Marques, *Elementos de direito público e constitucional*, pp. 110 e 111.

³²² Silva Marques, *Elementos de direito público e constitucional*, pp. 111 e 112.

destaca em seu texto a forma como a soberania deva ser entendida nesse contexto político. Domingues Vianna afirma que embora as constituições dos estados do Piauí, Bahia, Paraná e Rio Grande do Sul dispusessem que o estado era soberano, não se poderia falar em soberania dos estados na estrutura da federação brasileira. O autor transcreve e adota como seu o argumento defendido na constituinte por José Higino, sustentando que no federalismo não há uma divisão da soberania, que se mantém una, mas cuja organização do poder público se dá em mais de uma instância. Os estados teriam uma esfera de atuação autônoma, inclusive com constituições próprias, mas sempre nos parâmetros estabelecidos pela constituição federal. Completou Vianna: “Não se diga, porém, que os estados federados são investidos do poder público jure próprio: porquanto, não é em virtude deste direito, que os Estados decretam as suas constituições, mas em vista do que dispõe, permitindo, a Constituição Federal.”³²³

Além dos comentários *Constituição federal e constituições dos estados*, Domingues Vianna publicou em conjunto com Rodrigo Octavio o manual intitulado *Elementos de direito público e constitucional brasileiro*. Na parte em que abordam o exercício da soberania no regime federal, os autores apontam a questão como “um grave problema na ciência do direito público e constitucional”³²⁴, destacando a dificuldade para estabelecer o equilíbrio entre a autoridade da união e a dos estados particulares, atuando simultaneamente no mesmo território. O texto, assim como o livro anterior de Vianna, faz menção às discussões travadas na constituinte nacional, destacando especialmente as opiniões opostas defendidas por José Hygino e Amphilophio de Carvalho em favor de uma única soberania para a federação brasileira, ainda que composta pelos poderes públicos da união e dos estados e as de Augusto de Freitas e Campos Salles, que apoiavam a existência de uma dupla soberania.³²⁵ Aqui, como já visto em outros livros, a menção às divergências parece funcionar somente como um registro do debate, esclarecendo aos leitores aspectos discutidos, mas colocando-os em tempo passado, apresentando e enfatizando muito mais a síntese do debate e o argumento que predominou do que fomentando novos debates.

Rodrigo Octavio e Domingues Vianna destacam o argumento segundo o qual a federação brasileira seria formada por estados autônomos e somente a união seria soberana. Os autores justificam seu posicionamento em razão do conceito que adotam para

³²³ Paulo Domingues Vianna, *Constituição federal e constituições dos estados*, p. 4.

³²⁴ Rodrigo Octavio de Langgaard Menezes e Paulo Domingues Vianna, *Elementos de direito público e constitucional*, p. 36.

³²⁵ Cf. Rodrigo Octavio de Langgaard Menezes e Paulo Domingues Vianna, *Elementos de direito público e constitucional*, p. 36.

soberania, a qual apesar de não ser absoluta também não poderia ser compartilhada. Veja-se:

Sendo a soberania a autoridade suprema do Estado, não se compreende a possibilidade da existência simultânea sobre o mesmo território e sobre o mesmo povo de duas soberanias, de duas autoridades supremas. Necessariamente uma deveria subordinar-se a outra e, desde que tal subordinação se desse, desapareceria uma das soberanias, porque menos se compreende a possibilidade de uma soberania subordinada.³²⁶

Apesar de não serem soberanos, os estados membros, ou melhor, estados particulares, como classificam os autores, poderiam exercer funções soberanas por meio de sua autoridade. Mas esse exercício de soberania somente seria possível como uma delegação promovida pela união e não como entes propriamente soberanos.³²⁷

Na mesma linha de argumentação, Carlos Maximiliano, após firmar seu conceito de soberania, conclui que não existe a possibilidade de entender os estados membros da união como estados soberanos. A soberania como poder supremo, exclusivo e indivisível residiria somente na união, restando às suas unidades componentes esferas de autonomia. Para reforçar sua tese, o autor destaca ainda que no caso específico do Brasil a inexistência de soberanias estaduais implica menos dúvidas em virtude de não terem nunca existido estados independentes ou união voluntária.

Enfim, no Brasil a própria autonomia das circunscrições políticas é mais restrita do que na América do Norte; porque não se lhes reservou a prerrogativa de ratificarem a reforma da Constituição, nem o direito de legislar sobre o Direito Civil, Comercial e Criminal.

Portanto, se encontra contrastes a soberania dos cantões suíços, e desmoronou a dos Estados norte-americanos, a dos brasileiros de modo nenhum poderá subsistir.

Perdura apenas a federação de Estados autônomos, que no Brasil nunca foram soberanos.³²⁸

José Eduardo da Fonseca, por sua vez, embora não analise o caso específico do Estado brasileiro, ao discorrer sobre a soberania e as diferentes formas de organização estatal, relata o debate envolvendo o problema da soberania na estrutura federal. Seguindo

³²⁶ Rodrigo Octavio de Langgaard Menezes e Paulo Domingues Vianna, *Elementos de direito público e constitucional*, pp. 36 e 37.

³²⁷ Cf. Rodrigo Octavio de Langgaard Menezes e Paulo Domingues Vianna, *Elementos de direito público e constitucional*, pp. 39 e 40.

³²⁸ Carlos Maximiliano Pereira dos Santos, *Comentários à constituição brasileira de 1891*, p. 134.

a proposta de seu texto de ser um manual introdutório ao estudo do direito público, o autor apresenta didaticamente três correntes diferentes sobre a questão: a dos *states rights*, defendendo a soberania dos estados federados, a da partilha da soberania entre união e estados e a da soberania exclusiva da união. Esclarecidos ao leitor os diferentes entendimentos, o autor conclui de forma objetiva: “Os Estados-membros são autônomos, mas não são soberanos. Somente a União possui a soberania. É a idéia triunfante em toda a parte, na Alemanha, na França, na Itália, nos Estados Unidos.”³²⁹ Mais uma vez a idéia do argumento vencedor sobressai no texto, reforçando a função dessa espécie de livro como depositário da doutrina constitucional.

A estrutura principal da argumentação de Aurelino Leal com relação à oposição entre união e estados membros no modelo federal segue o mesmo padrão já verificado nos outros autores. Leal entende a soberania como única, não pertencendo a cada um dos membros da união, mas concentrada no poder central, o que justamente a distinguiria da confederação, na qual as partes mantêm sua soberania. Os estados membros seriam autônomos, agindo com maior ou menor grau de ação conforme a estrutura de determinada federação, mas sempre associados em torno de uma só soberania.³³⁰

A partir da análise histórica e da forma como o modelo federativo foi implementado no Brasil, Aurelino Leal discute qual seria o conceito mais adequado de república federativa. Com base em citações de Le Fur, Amaro Cavalcanti e Barraquero, define-a como: “um conjunto de Estados, independentes ou da mesma nacionalidade, que, sob a base de uma autonomia interior, mais ou menos ampla, se associam e formam uma só pessoa soberana”³³¹ e complementa: “o Estado federal é um meio termo entre o regime unitário e a confederação. É, direi melhor, uma acentuação do trabalho evolutivo que leva ao unitarismo, sem prejuízo da descentralização propriamente dita, que não é com ele incompatível”³³².

Além de constituir um dos elos da cadeia de argumentação que sustenta a idéia da dualidade do federalismo brasileiro marcado pela soberania da união e autonomia dos estados, Aurelino Leal introduziu no círculo de debates o argumento de que o federalismo seria um modelo transitório.³³³ No seu entender, em razão das particularidades do contexto brasileiro, o regime evoluiria para uma organização unitária, porém descentralizada.

³²⁹ José Eduardo da Fonseca, *Introdução ao estudo do direito público*, Rio de Janeiro: Leite Ribeiro, 1921, p. 67.

³³⁰ Cf. Aurelino de Araújo Leal, *Teoria e prática da constituição brasileira*, p. 23.

³³¹ Aurelino de Araújo Leal, *Teoria e prática da constituição brasileira*, p. 23.

³³² Aurelino de Araújo Leal, *Teoria e prática da constituição brasileira*, p. 23.

³³³ Cf. Aurelino de Araújo Leal, *Teoria e prática da constituição brasileira*, p. 23.

Segundo o autor, no Brasil os membros da união seriam de fato províncias autônomas, sendo o termo usado de forma artificial, mas que de modo algum deveria se confundir com o conceito de Estado nos termos de Estado nacional com personalidade internacional e nacional.³³⁴ O autor reafirma o argumento de que a federação brasileira era artificial no seguinte trecho:

No Brasil, os Estados são províncias largamente descentralizadas. A descentralização política comporta, perfeitamente, esse poder próprio dos chamados Estados, e uma descentralização ampla é, afinal, o mesmo que autonomia. Na monarquia, poder-se-ia ter feito o mesmo, continuando o nome de províncias. O emprego da palavra federação entre nós é em mais de um sentido artificial.³³⁵

Sampaio Doria ressaltou o argumento de que soberania e autonomia seriam dois conceitos distintos, porém com uma relação de subordinação entre si. A soberania era o poder supremo e único, mas que poderia ser exercido por diferentes meios. Em suas palavras: “A soberania se desdobra em numerosos poderes. No organizar a estrutura geral do Estado, distribuem-se estes poderes não só pelos três órgãos da União, como pelas províncias federadas, que municípios e cada província tiver ou criar.”³³⁶ Desta forma, no entendimento do autor, “rigorosamente o que é soberano, é o Estado brasileiro, como entidade que abrange a União federal e os Estados federados.”³³⁷

Assim como a maioria dos demais autores, também no livro de Paulo M. de Lacerda a oposição entre os conceitos de soberania e autonomia marcou o discurso sobre o federalismo brasileiro. Se por um lado a soberania consistiria no poder supremo e ilimitado de autogoverno, a autonomia possuiria também a qualidade de governo de um povo, porém com limitações impostas pela subordinação à soberania. O autor cita o modelo federativo como o melhor exemplo da coexistência desses dois poderes. “Os povos dos estados são autônomos, mas soberano é o conjunto de todos eles, têm as suas constituições próprias, porém fora das raías reservadas à União, que lhes são defesas.”³³⁸ Não há assim, de acordo com o seu posicionamento, como falar em soberania nos estados membros. “A soberania existe imanente ao povo inteiro a federação, e comunica o exercício dos seus poderes à União e aos Estados, de certo modo mediante a constituição.”³³⁹ Desta forma, a

³³⁴ Cf. Aurelino de Araújo Leal, *Teoria e prática da constituição brasileira*, p. 30.

³³⁵ Aurelino de Araújo Leal, *Teoria e prática da constituição brasileira*, p. 33.

³³⁶ Antonio de Sampaio Doria, *Princípios constitucionais*, São Paulo: São Paulo, 1926, pp. 59-60.

³³⁷ Antonio de Sampaio Doria, *Princípios constitucionais*, p. 57.

³³⁸ Paulo M. de Lacerda, *Princípios de direito constitucional*, v. I, p. 80.

³³⁹ Paulo M. de Lacerda, *Princípios de direito constitucional*, v. I, p. 81.

estruturação de um Estado em uma soberania nacional suprema cujo exercício se dá por meio de um conjunto de uma multiplicidade de entidades públicas dotadas de autonomia é o que define um Estado federal e o diferencia da forma unitária e da confederação.³⁴⁰

Ressalvadas as particularidades presentes nos diferentes livros sobre direito constitucional publicados durante a primeira república, o que se percebe de um modo geral é que o argumento de que o federalismo brasileiro seria marcado pela organização baseada na união soberana e nos estados autônomos alcançou um nível de concordância bastante grande entre os doutrinadores do período. As polêmicas parecem não ter encontrado, nos livros gerais, espaço de destaque. Exceção nesse caso são os textos produzidos por Alfredo Varela e José de Castro Nunes.

Varela sustenta o argumento de que a soberania não poderia ser entendida como poder popular, tampouco como poder do governo. Um e outro caso gerariam absolutismos absurdos. Em contrapartida, segundo seu entendimento, a soberania estaria relacionada às leis naturais imutáveis, afirmando que “soberana é tão somente essa intangível suprema ordem universal”³⁴¹. O autor rejeita, dessa forma, o argumento mais comum entre seus contemporâneos de que a soberania residiria no povo, enfatizando a importância de um governo equilibrado por ações da sociedade e da autoridade, conduzidas por uma ordem natural.

Na trama das sociedades o governo é um composto de órgãos, um aparelho cujas funções são determinadas, não por si, nem por ninguém, mas pela natureza das coisas; o povo tem do mesmo modo uma função especial, independentemente de sua vontade, e que o aperfeiçoamento do organismo político lhe distribuiu na era moderna.³⁴²

José de Castro Nunes afirmou que o federalismo brasileiro poderia ser caracterizado a partir dos princípios que definem a organização política e a repartição de poderes na federação. Logo, o autor constrói seu texto apresentando e discutindo o que considerava ser esses princípios fundamentais. O primeiro elencado é a soberania. Embora saliente que a corrente doutrinária dominante enfrente a questão a partir da visão de que a união seria soberana enquanto os estados membros seriam unidades autônomas, Castro Nunes sustenta um argumento bastante diferente dos seus contemporâneos. Baseando-se no texto da constituição brasileira, sustenta que seria mais apropriado tratar as relações na

³⁴⁰ Cf. Paulo M. de Lacerda, *Princípios de direito constitucional*, v. I, p. 128.

³⁴¹ Alfredo Varela, *Direito constitucional brasileiro*, p. 9.

³⁴² Alfredo Varela, *Direito Constitucional brasileiro*, p. 12.

federação do Brasil como uma questão de atribuição e repartição de poderes, ao invés de uma oposição entre soberania e autonomia ou mesmo uma soberania dual.

Praticamente, o que vemos não é nem a soberania nem a autonomia, esta localizada nos Estados, aquela corporificada na União. O que vemos são poderes atribuídos à União e poderes deixados ou não proibidos aos Estados. Os poderes da União são, pelo seu alcance jurisdicional, por sua natureza e importância, poderes nacionais, envolvendo interesses internos e externos da nacionalidade. Não estão subordinados a qualquer restrição ou contraste que não estejam definidos na sua própria lei fundamental, que é a Constituição; ao passo que os poderes estaduais, mesmo nos assuntos peculiares de cada unidade, os quais configuram o conceito político da autonomia, são exercidos sob controle judicial da União, por via do Supremo Tribunal, controle que é de direito comum, e sob o controle político do Congresso Nacional e do Presidente da República na hipótese do art. 6º, n. 2 da Constituição.³⁴³

Assim, a soberania pertenceria tão somente à nação brasileira, poder a ela imanente, exercido na prática pelos seus órgãos, mas não concentrada na união, nem pulverizada nos estados. Existiria uma repartição de poderes e responsabilidades entre a união e os estados, conforme as disposições constitucionais determinaram como atribuições de um e dos outros, o que, no entanto, não implicaria soberania. O conjunto de poderes não proibidos, delegados aos estados pela constituição e facultados, esses sim constituiriam a autonomia estadual.³⁴⁴ Entretanto, de toda forma, a união teria uma posição de supremacia na organização federativa, segundo o seu entendimento. Veja-se:

A supremacia da União se manifesta, quer sob a forma de proteção (Const., art. 5º, art. 6º, ns. I e 3), quer como poder tutelar da harmonia federativa (art. 6º, n. I – invasão de um Estado em outro – art. 4, art. 34, ns. 5, 6 e 10, art. 65, Iº comb. Com art. 48, n. 16), quer finalmente em forma coercitiva, no desempenho dos fins nacionais, no interesse da homogeneidade da forma republicana ou para mater a forma federativa (art. 6, ns. 4 e 2, art. 7, § 3º e art. 60, § 2º), além do controle exercido pela justiça federal e, em particular, pelo Supremo Tribunal, por via do recurso extraordinário, para restabelecer, in specie, o império da Constituição e das leis federais quando violadas ou comprometidas pelas assembléias, autoridades administrativas e Justiças dos Estados (art. 59, let. c e e e § I, let. a e b).³⁴⁵

³⁴³ José de Castro Nunes, *Constituições estaduais*, pp. 10-11.

³⁴⁴ Cf. José de Castro Nunes, *Constituições estaduais*, pp. 11-12; 17-18.

³⁴⁵ José de Castro Nunes, *Constituições estaduais*, p.19-20.

A questão da soberania e a possibilidade de coexistir, ou não, a soberania da união e dos estados aparece também nos discursos dos doutrinadores como critério para caracterizar a federação e diferenciar o seu modelo de outras formas de organização do Estado como, por exemplo, a confederação. Nos textos no qual discorrem sobre essa questão fica novamente evidenciado o padrão de argumentação já apontado anteriormente.

Ayres da Rocha é um dos autores que diferencia a federação da confederação pelo critério da soberania dos estados membros. O seu entendimento com relação à soberania é de que ela constituiria o poder supremo do Estado, poder que o faz independente frente a outros Estados e que se concretiza, mantendo sua unidade e indivisibilidade, nos órgãos do poder público.³⁴⁶ Assim, na confederação os estados manteriam essa soberania, constituindo uma união de estados soberanos. Por outro lado, entende que na federação há somente uma independência relativa dos membros, pertencendo a soberania somente à união. Rocha inclusive destaca que o termo soberania, usado no art. 3º do decreto n. 1 do Governo Provisório, foi um erro, posteriormente corrigido e substituído pelo termo, ao ser ver acertado, autonomia.³⁴⁷ “Eles [os estados] têm independência e autonomia, não têm, porém, soberania. A soberania implica a idéia de personalidade internacional e a Constituição Federal veda-lhes a representação internacional.”³⁴⁸

No entender de Filinto Bastos, o Estado federal diferencia-se de outros modelos de organização do Estado composto pela razão de que as unidades que o compõe mantêm certa autonomia, porém obedecem a um poder central que cuida dos interesses da nação, além de não terem personalidade internacional. Na confederação, ao contrário, a associação é política, com fins determinados, sendo mantida a independência e soberania de cada um dos estados membros.³⁴⁹

A determinação constitucional da soberania assente no poder central, no qual estão unidos os estados membros não-soberanos é o elemento que caracteriza, de acordo com Viveiros de Castro, o Estado federal. Somente o Estado federal pode estender indefinidamente o círculo de suas próprias atribuições, ainda que em alguns casos seja necessário o a reforma na constituição federal.³⁵⁰ Os estados são sim autônomos e cuidam dos seus negócios particulares, mas a soberania reside somente no poder central federal.

A discussão sobre a soberania e a forma com que ela foi concretizada na

³⁴⁶ Cf. Ayres Ribeiro Coelho da Rocha, *Resumo do curso de direito público e constitucional*, pp. 35 e 41.

³⁴⁷ Cf. Ayres Ribeiro Coelho da Rocha, *Resumo do curso de direito público e constitucional*, pp. 52-53.
³⁴⁸ Ayres Ribeiro Coelho da Rocha, *Resumo do curso de direito público e constitucional*, p. 109.

³⁴⁹ Cf. Filinto Justiniano Ferreira Bastos, *Manual de direito público e de direito constitucional*, p. 35.

³⁵⁰ Cf. Augusto Olímpio Viveiros de Castro, *Estudos de direito público*, p. 146.

federação brasileira pode ser verificada também nas análises que os autores fizeram sobre o artigo 15 da constituição federal, que estabelecia como órgãos da soberania nacional os poderes legislativo, executivo e judiciário.³⁵¹

Aristides Milton destaca que esses três poderes são fruto da soberania que reside no povo e ao comentar sua organização e institucionalização prática nos três poderes públicos enfatiza que o equilíbrio, harmonia e respeito a cada um deles é essencial para o desenvolvimento e conservação da república brasileira. Em suas palavras, “a ordem política exige, entretanto, e a felicidade pública reclama o máximo respeito entre aqueles três poderes, em cujo regular funcionamento a nação deposita suas esperanças, como faz apoiar a sua liberdade.”³⁵²

João Barbalho, por sua vez, considera a separação dos poderes entre legislativo, executivo e judiciário decorrente da própria natureza do sistema federativo, sendo necessário para a preservação dos poderes locais frente a eventuais arbítrios do poder central. Ainda ao comentar essa questão o autor expressa a sua concepção com relação à soberania. João Barbalho acompanha aqueles que defendem a soberania como instituto único que reside no povo, sendo o seu exercício, e somente ele, dividido em diferentes órgãos por meios dos quais cumpre sua função de governo.³⁵³

Silva Marques acompanha esse entendimento de que apesar de a união ser a única soberana no Estado federal, estaria permitido que determinados direitos seus fossem delegados a outros poderes. Ele aponta também como fundamento para a soberania da união o texto do artigo 15 da constituição que estabelece: “São órgãos da soberania nacional o Poder Legislativo, Executivo e o Judiciário”, o que para o autor seria o mesmo que dizer que esses poderes federais exerceriam a soberania.³⁵⁴

Almachio Diniz segue a linha argumentativa de que a soberania nacional é exercida na prática pelos órgãos que a compõe e relacionam-se de forma independente e harmônica: legislativo, executivo e judiciário. O autor considera que essa característica dos órgãos da soberania nacional, de relação independente, mas também de controle mútuo, seria o requisito essencial para o equilíbrio federal. “O equilíbrio federal resulta da harmonia e independência dos órgãos da soberania nacional. A harmonia provém de ações

---

³⁵¹ Art. 15 São órgãos da soberania nacional os poderes legislativo, executivo e judiciário, harmônicos e independentes entre si.

³⁵² Aristides Augusto Milton, *A constituição do Brasil*, p. 66.

³⁵³ Cf. João Barbalho Uchôa Cavalcanti, *Constituição federal brasileira com breves explicações para os que não são versados na lição dos publicistas e para as classes superiores das escolas primárias*, p. 25.

³⁵⁴ Cf. Silva Marques, *Elementos de direito público e constitucional*, p. 112.

e reações mútuas entre aqueles órgãos e os organismos correspondentes, entre os órgãos e a União, os Estados, os Municípios, o Povo e os Cidadãos.”³⁵⁵

Para Carlos Maximiliano, o exercício da soberania seria repartido entre os diferentes órgãos da soberania nacional. Os três poderes públicos seriam somente partes da soberania nacional única e indivisível. Tal repartição de atribuições e competências não seria contraditória com essas características tal como os diferentes órgãos do corpo humano não comprometem a unidade do indivíduo.³⁵⁶ Deste modo, o que seria dividido era o poder público e não a soberania em si, constituindo uma especialização de funções e não uma pluralidade de soberanias.³⁵⁷

Ao discutir o artigo 15 Aurelino Leal, com base em Duguit, critica o uso do conceito tradicional de soberania para os modelos federalistas. Para o autor o conceito não passaria de um dogma, uma ficção sem valor científico, cuja aplicação ao federalismo seria imprópria.³⁵⁸ Assim, somente o entendimento do termo soberania como o poder de o Estado se autoregular seria útil para o direito constitucional brasileiro, Estado esse concretizado pelos órgãos da soberania definidos no artigo 15.

Não é demais, entretanto, acentuar que a soberania, na técnica jurídica, é uma palavra cômoda, no sentido de poder. Despindo-a do seu conceito metafísico, quando queremos aludir à competência do Estado para dar-se, ele próprio, suas leis, estender e limitar a sua competência, escolher a sua forma de governo, etc., etc., a palavra soberania vale, ao menos, pela sua consagração.³⁵⁹

A partir dessas idéias Aurelino Leal afasta o proveito que se poderia tirar de uma discussão sobre os estados membros serem ou não soberanos, já que no seu entender “perde toda a importância a questão da soberania dos Estados membros. Negada a existência da soberania nacional, a dos Estados não pode mais ser objeto de discussão.”³⁶⁰

Apesar dessas considerações Aurelino Leal apresenta a distinção entre soberania interna ou intranacional e soberania externa ou internacional, com base em autores como Bonfils, Hall e Amaro Cavalcanti. A soberania interna estaria relacionada aos órgãos legislativo, executivo e judiciário e à ação e organização interna do governo, enquanto a

³⁵⁵ Almachio Diniz Gonçalves, *Direito público e constitucional brasileiro*, p. 115.

³⁵⁶ Cf. Carlos Maximiliano Pereira dos Santos, *Comentários à constituição brasileira de 1891*, p. 247.

³⁵⁷ Cf. Carlos Maximiliano Pereira dos Santos, *Comentários à constituição brasileira de 1891*, p. 251.

³⁵⁸ Aurelino de Araújo Leal, *Teoria e prática da constituição brasileira*, p. 208.

³⁵⁹ Aurelino de Araújo Leal, *Teoria e prática da constituição brasileira*, pp. 209 e 210.

³⁶⁰ Aurelino de Araújo Leal, *Teoria e prática da constituição brasileira*, p. 209.

externa estaria baseada no art. 1 da constituição, estabelecendo a independência do Estado brasileiro em relação aos demais países.³⁶¹

É predominante, portanto, nos livros gerais de direito constitucional o argumento de que embora a soberania deva ser entendida como poder supremo, único e indivisível, trata-se de um poder delegável. Nesse sentido é que a divisão de poderes públicos nas esferas legislativa, executiva e judicial representa diferentes órgãos que compõem a soberania nacional, atuam em nome dela e estão subordinados a este poder que emana do povo, relacionando-se com a organização estadual autônoma. São esses os principais pontos levantados pelos autores sobre a soberania e suas relações com o federalismo. Há um nível razoável de concordância em torno do argumento de que a estrutura federal é entendida na oposição entre a união soberana e os estados membros autônomos, diferenciando-se desta forma de modelos como o confederativo e o unitário. A maioria dos livros sintetizou esse argumento comum para seus leitores, evitando se aprofundar em polêmicas e pontos divergentes e mantendo o foco da leitura dentro desses parâmetros.

Embora o Supremo Tribunal Federal não tenha se debruçado detidamente sobre questões mais teóricas envolvendo o conceito de soberania e seus atributos, existem referências sobre o tema em algumas decisões. Assim como pode ser percebido nas publicações de direito constitucional, também o tribunal teve um entendimento constante durante a primeira república no sentido de considerar os estados autônomos e a união soberana.³⁶² É o que se percebe, por exemplo, na decisão de 12 de agosto 1903, onde afirma: “Em nosso regime político, os Estados são autônomos, mas não soberanos”³⁶³ e na apelação cível nº 1197 “a soberania reside exclusivamente na União; os Estados, simples entidades autônomas”³⁶⁴. Ainda sobre a questão, relacionando a soberania à nação e aos poderes públicos e a autonomia aos estados, sustentou: “No sistema federativo, criado pela Constituição da República, se os Poderes Públicos Nacionais representam a soberania de toda a Nação, é ao mesmo tempo cada um dos Estados autônomo e independente dentro dos laços que constituem a União.”³⁶⁵ Deste modo, o que se percebe, tanto nesses documentos da jurisprudência quanto nos livros analisados, é a preponderância do

³⁶¹ Cf. Aurelino de Araújo Leal, *Teoria e prática da constituição brasileira*, p. 210.

³⁶² Cf. Leda Boechat Rodrigues, *História do supremo tribunal federal*, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968, v. 2, p. 93.

³⁶³ José Afonso Mendonça de Azevedo, *A constituição federal interpretada pelo supremo tribunal federal*, Rio de Janeiro: Revista do Supremo Tribunal, 1925, p. 4.

³⁶⁴ Cf. STF, Apelação Cível nº 1197 *apud* Leda Boechat, *História do supremo tribunal federal*, v. 2, p. 93.

³⁶⁵ José Afonso Mendonça de Azevedo, *A constituição federal interpretada pelo supremo tribunal federal*, p. 3.

argumento de que o federalismo brasileiro estaria estruturado com base em uma união federal soberana de estados autônomos.

3.1.3 A valorização do regional e o argumento histórico

Toda a argumentação em torno da soberania e da forma com que ela se concretizaria no sistema federativo brasileiro, mantendo em equilíbrio a relação entre a união e os estados e entre os poderes públicos, permite justamente esclarecer o modo como os doutrinadores percebiam e defendiam suas concepções sobre o federalismo, suas configurações e limites organizacionais. As ênfases e silêncios registrados por eles em seus livros permitem, portanto, a reconstrução de aspectos relacionados ao processo de consolidação e legitimação da república brasileira. Ao produzir materiais cuja intenção, geralmente indicada por sua expressão física e revelada nos prefácios, era a de alcançar um público de leitores amplo, os autores usam de seus discursos no sentido educativo, firmando os conceitos e argumentos ao ser ver essenciais ao novo regime político e jurídico brasileiro.

Nesse contexto, parece ser importante para os autores firmar a idéia de que a forma republicana e federativa foi fruto do processo histórico nacional, já que se nota com frequência nos discursos produzidos nos livros de direito constitucional da primeira república o argumento de que o contexto histórico brasileiro implicou uma configuração bastante particular do modelo republicano federativo. A centralização do poder político durante o império e as reivindicações dos poderes locais para níveis mais amplos de ação independente teriam, segundo os autores, sido essenciais para a diferenciação da construção do federalismo brasileiro em comparação a outras estruturas federativas.

Deste modo, a oposição do federalismo brasileiro a outros modelos, em especial ao dos Estados Unidos, teria sido elemento essencial para a sua caracterização. Já no início do seu livro, Soriano de Souza destaca que o processo de instituição do modelo republicano e federativo no Brasil foi dotado de particularidades que o afastam do movimento que resultou na federação norte-americana. Segundo o autor, “nos Estados- Unidos as instituições republicanas assentam antes sobre o direito histórico, do que sobre a

Constituição escrita pelos constituintes e ratificada pelo povo. No Brasil as coisas se passaram de modo contrário.”³⁶⁶

A comparação com o modelo norte-americano, destacada inicialmente por Soriano de Souza, é bastante recorrente nos textos e no que tange à formação das federações os doutrinadores brasileiros destacam as diferenças no processo histórico dos dois países. Mais uma vez, de modo geral os autores seguem a mesma linha argumentativa no que diz respeito à questão. No Brasil o que ocorreu foi a transição de um modelo unitário, com poder político bastante centralizado no governo comandado pelo imperador, para uma estrutura federativa, na qual o poder político passou a ser repartido entre a união federal e os estados membros, que antes do movimento eram províncias do império. Nos Estados Unidos, por outro lado, o movimento se deu na outra direção, já que a federação uniu as colônias que eram antes independentes. As diferenças no processo de formação das duas federações aparecem como elementos cruciais para a definição da configuração e concretização de cada um dos regimes nacionais, implicando debates variados sobre as repartições de atribuições e competências entre união e estados, gerando propostas com tendências de viés mais centralizadoras ou descentralizadoras.

Nesse sentido, ao comentar o art. 2º da constituição³⁶⁷, explicou Aristides Milton que a formação da federação brasileira ocorreu de forma diversa se comparada à formação federal dos Estados Unidos, tendo em vista que nesse país já existiam estados autônomos que decidiram se unir em uma federação. No caso brasileiro, “não foi a federação que deu causa à República, e antes foi a República que fez a federação”³⁶⁸, isto é, passou de um Estado unitário comandado por um monarca, para um república dividida em estados membros autônomos.

Por sua vez, o foco principal do livro de Felisbello Freire, cujo tema é a história constitucional da república brasileira, é discutir o modo como a república foi instaurada no país. Em termos comparativos, o tema do federalismo não é tão central para o autor como outras questões que envolveram a mudança da monarquia para a república, no entanto o conceito de federalismo é trabalhado como uma das três formas com que a república poderia se expressar. É nesse sentido que o autor insiste no argumento de que as características locais e o contexto político próprio do país foram determinantes para a

³⁶⁶ José Soriano de Souza, *Princípios de direito público e constitucional*, p. 27.

³⁶⁷ Art. 2 Cada uma das antigas províncias formará um Estado e o antigo município neutro constituirá o Distrito Federal, continuando a ser a capital da União, enquanto não se der execução do disposto no artigo seguinte.

³⁶⁸ Aristides Augusto Milton, *A constituição do Brasil*, p. 11.

estruturação da república federativa brasileira. De acordo com as condições peculiares de cada Estado a república poderia se concretizar pela forma unitária, cantonal ou federativa. No Brasil, em razão de suas condições próprias e história, o federalismo foi a forma dominante.³⁶⁹

A ênfase no argumento histórico é recorrente também no texto de Rodrigo Octavio e Domingues Vianna e segue o padrão já explicitado. Classificando o Brasil republicano como um Estado composto, constituído por laços de federação, os autores destacam especialmente as particularidades da organização do país segundo o sistema federativo em comparação com outros países como os Estados Unidos e Argentina. Segundo o entendimento sustentando, se nesses países a federação foi o resultado de um processo de aproximação, cooperação e agrupamento de estados independentes, cuja decisão final de unir-se em uma única pessoa jurídica internacional é o cerne do chamado pacto federal, no Brasil o processo de formação da república federativa ocorreu por meio de um processo inverso. No período imperial o país estava organizado como um Estado simples, com poder centralizado e concentrado numa única personalidade jurídica. A partir da proclamação da república e da promulgação da constituição em 1891 que confirmou a forma federativa prevista no decreto n. 1 do governo provisório, o Estado passou a ser organizado com base na divisão entre a união e os estados. O pacto federativo brasileiro esteve centrado, portanto, na criação de estados particulares e não em um centro de poder comum como em outros países. De acordo com os autores, a nova estrutura não alterou a atuação do país no plano internacional, mas “internamente, na organização privada, é que profundas modificações se operaram.”³⁷⁰

Portanto, no contexto brasileiro a ênfase da estruturação da federação é na formação das unidades federativas. Em razão da experiência anterior do unitarismo, a atenção não estava tão concentrada na organização do poder central, mas sim na descentralização do poder e na repartição de competências entre os estados membros recém criados. Essa prioridade está presente nos discursos dos livros gerais, seja de forma textual, no padrão de argumentação que a maioria sustenta, seja na forma gráfica. Veja-se por exemplo, o trecho do livro de Rodrigo Octavio e Domingues Vianna. Até mesmo as palavras em *itálico* indicam a importância da idéia de estados componentes da federação:

³⁶⁹ Felisbello Freire, *História constitucional da república dos estados unidos do Brasil*, p. 273.

³⁷⁰ Rodrigo Octavio de Langgaard Menezes e Paulo Domingues Vianna, *Elementos de direito público e constitucional*, p. 24.

Aqui, a lei que presidiu a organização federal, foi inversa da que tem presidido a formação das outras federações; ela obedeceu a uma força centrífuga; o movimento, a tendência foi para aliviar o centro, deslocando, para os *Estados*, somas de poderes e direitos, constituindo-lhes a autoridade; lá, tem sido a evolução impulsionada pela força centrípeta; o movimento é tendente a deslocar dos *Estados* constituídos poderes e direitos que vão condensar a personalidade internacional do novo Estado, constituindo a *soberania* deste com as limitações que fizeram nas suas próprias. Aqui, já existindo o Estado, pessoa internacional, o que a federação criou foram os *Estados particulares*; lá, da *federação de Estados* já existentes, tem nascido o Estado – União, que não tinha anteriormente existência.

Completada por essa forma internamente a organização da Nação Brasileira, ela, de um *Estado simples* que era, durante o Império, passou a constituir um *Estado federal, uma federação* de Estados.³⁷¹

Tomando parte na cadeia de debates, Ayres da Rocha aponta que a formação da federação brasileira constitui um fenômeno diferente daquele que ocorreu em outros países, uma vez que se originou de um Estado unitário que a partir da proclamação da república foi dividido em estados autônomos para formar a federação.³⁷²

Araújo Castro, por sua vez, usou o argumento histórico em defesa da tese de que os estados membros da federação brasileira não gozariam de soberania. Considera o autor que o fato da federação brasileira, diferentemente dos Estados Unidos, ter se constituído a partir da união das ex-províncias, antes dependentes do poder central no império, e não de unidades soberanas, era suficiente para afastar qualquer tentativa de configurar os estados membros como soberanos. Ademais, acrescenta o autor que a constituição federal possuía disposições que não permitiram compreender os estados como soberanos, mas tão somente autônomos. Veja-se:

A unidade política, que caracteriza a federação, é inconciliável com a idéia de dupla soberania.

[...]

Não é possível supor que os Estados sejam soberanos, quando é certo que eles não têm personalidade internacional nem podem fazer a guerra, ainda mesmo em defesa dos seus territórios, como até estão proibidos de legislar sobre direito civil, comercial e criminal.

³⁷¹ Rodrigo Octavio de Langgaard Menezes e Paulo Domingues Vianna, *Elementos de direito público e constitucional*, p. 24.

³⁷² Ayres Ribeiro Coelho da Rocha, *Resumo do curso de direito público e constitucional*, pp. 63-64.

Em resumo: os Estados são autônomos, mas a soberania reside exclusivamente na União.³⁷³

Seguindo o padrão e repetindo os argumentos sobre a formação da federação brasileira, Maximiliano também distingue em seu livro o processo histórico brasileiro dos que marcaram o federalismo norte-americano e suíço. Nesses dois países o Estado composto se formou a partir de unidades, ao passo que no Brasil a federação se formou a partir da descentralização do modelo unitário, transformando as antigas províncias em estados membros da união.³⁷⁴

Ao diferenciar a formação da federação brasileira da ocorrida em outros países, tendo a mudança ocorrido de um Estado unitário para federal, Castro Nunes sustenta um argumento pouco trabalhado por seus colegas constitucionalistas. O autor é pelo argumento de que os poderes dos estados membros seriam pré-existentes aos poderes da união. Isso se explicaria, de acordo com o autor, em virtude dos direitos que as ex-províncias do império passaram a ter e de sua organização política e mesmo constitucional anterior a da união. Essa configuração teria determinado o afastamento na constituição de qualquer hipótese de direito de secessão, consagrando a federação brasileira como união perpétua e indissolúvel das ex-províncias.³⁷⁵ Castro Nunes considera, assim, a perpetuidade e indissolubilidade da federação como um dos princípios fundamentais argumentando inclusive que seria um respeito essencial para com a “família federativa”³⁷⁶.

Aurelino Leal também relaciona a designação constitucional “união perpétua e indissolúvel” ao contexto histórico da formação da federação brasileira. Destaca o autor que embora o Brasil não tendo tido uma experiência como a norte-americana de dificuldades na aceitação de cada uma das partes para constituir a união federal, já que todas as províncias aderiram imediatamente à união, seria importante a previsão da impossibilidade de um dos membros se retirar da união, para evitar dificuldades posteriores. Assim, ao definir que a república federativa constitui-se por união perpétua e indissolúvel das antigas províncias firmou-se “para a União o direito de manter-se íntegra, forçando qualquer Estado que tente romper o supremo compromisso a conservar-se dentro

---

³⁷³ Raymundo de Araújo Castro, *Manual da constituição brasileira*, p. 37.

³⁷⁴ Carlos Maximiliano Pereira dos Santos, *Comentários à constituição brasileira de 1891*, pp. 130-131.

³⁷⁵ José de Castro Nunes, *Constituições estaduais*, pp. 14-16.

³⁷⁶ José de Castro Nunes, *Constituições estaduais*, p. 17.

dela. Por outras palavras: os Estados têm o dever de sujeitar-se à União perpétua e indissolúvel, e a União o direito de manter essa perpetuidade e indissolubilidade.”³⁷⁷

Sampaio Doria defende sua preferência por um federalismo mais moderado, com maior centralização no poder da união do que nos estados com base nas experiências concretas vivenciadas no Brasil. Assim, o autor rejeita que fosse implementado de forma exata o modelo norte-americano no país, sob pena de uma descentralização tão extrema capaz de dar causa ao desmembramento e fim do Estado nacional.

Os exageros da autonomia dos Estados abrem caminho ao desmembramento da Pátria. Antes pender menos para a dissolução federativa, que para a união nacional apertada. O que se deve querer, a todo querer, na federação brasileira, é a máxima autonomia administrativa. Da autonomia política, apenas o que baste ao asseguramento daquela. Numa união, como a da América do Norte, compreende-se uma autonomia política, muito mais ampla, porque, antes da União, eram Estados, e, como tais, soberanos, que abdicaram da sua soberania, para constituir a união de todos. Entre nós, porém, a União precedeu à federação. Eram províncias unitárias, que se ampliavam em Estados federados. Porque trocar as características nacionais e o feitio próprio da nossa evolução política, pela macaqueação servil aos norte-americanos? Porque não imitar antes o processo histórico da sua realidade evolutiva e construtora? Lá, a quase soberania dos Estados é o produto da vida realizada e vivida. Aqui, seria apenas um presente grego, de que os abusos haveriam de pulular. A reforma veio, felizmente, neste ponto, acordar a nação à realidade da sua história.³⁷⁸

Ao argumento de que a mudança brasileira de um regime unitário para o federal teria sido determinante para as configurações do federalismo brasileiro e diferenciado-a do movimento ocorrido em outros países soma-se a afirmação de que a experiência imperial havia representado não só um período de centralização do poder, mas de uma centralização tão exacerbada que teria impedido o crescimento das diferentes regiões do país. Em termos gerais, há uma concordância entre os doutrinadores que o período monárquico foi marcado por uma centralização muito acentuada e prejudicial do poder no governo central, conferindo às províncias uma esfera muito restrita de atuação, dificultando o desenvolvimento e a valorização das características próprias de cada localidade do país. De acordo com o que ficou registrado nos livros gerais de direito constitucional, a insatisfação com essa forma de organização teria impulsionado os movimentos federalistas e

³⁷⁷

Aurelino de Araújo Leal, *Teoria e prática da constituição brasileira*, p. 27.

³⁷⁸

Antonio de Sampaio Doria, *Princípios constitucionais*, pp. 11-12.

republicanos que resultaram no fim da monarquia brasileira. Os discursos dos autores em geral associam o unitarismo ao autoritarismo do império, enfatizando o modelo federal como indispensável para o progresso do país. É esse tipo de argumento que predomina nos textos, justificando, valorizando e legitimando aos leitores a nova ordem brasileira.³⁷⁹

Nesse sentido, ao discutir as causas econômicas que levaram a mudança do regime político brasileiro da estrutura monárquica imperial para a república federativa, Felisbello Freire elenca a centralização do poder político, em conjunto com a escravidão e o regime do papel-moeda, como um dos principais problemas do país e empecilho para o seu desenvolvimento.³⁸⁰ A seu ver as províncias eram sufocadas pelo poder central que concentrava todas as atribuições impedindo a realização de avanços e melhorias em cada uma das regiões do país.

Esse mesmo problema de centralização que envolvia questões econômicas também foi associado por Freire às causas políticas das transformações institucionais do país. “Como o resultado inevitável da organização política e do crescimento do direito público, a centralização esterilizou todos os recursos das diversas circunscrições em que se dividiu o país, absorvendo todas as atribuições dos governos locais, meros delegados do governo nacional.”³⁸¹ Segundo o autor, a forma de organização centrada no governo imperial era radical a ponto de impedir qualquer desenvolvimento nas províncias, já que seu âmbito de ação estava demasiadamente limitado. Os poderes locais passaram então a questionar mais e mais a forma como o Brasil estava organizado politicamente e diante da frustração de movimentos que defendiam uma descentralização ainda no âmbito do regime

³⁷⁹ Nesse sentido observou Emília Viotti da Costa: “As transformações econômicas e sociais que se processam durante a segunda metade do século XIX acarretam o aparecimento de uma série de aspirações novas provocando numerosos conflitos. Os meios industriais pleiteavam uma política protecionista, nem sempre aprovada pela lavoura mais tradicional. Os fazendeiros do Oeste Paulista almejavam uma política favorável à imigração. Já os senhores de engenho ou fazendeiros das áreas mais tradicionais, que ainda dispunham de numerosos escravos, eram contrários a essa orientação, preferindo estimular a criação de núcleos coloniais. Alguns grupos urbanos não comprometidos com o sistema escravista empenhavam-se na Abolição e pleiteavam maior representação na vida política do país, exigindo a substituição do sistema de eleições indiretas que propiciava a preponderância dos grupos tradicionais pela eleição direta. Os setores interessados no desenvolvimento da imigração sentiam as dificuldades resultantes do fato de ser a religião católica declarada religião do Estado, e pleiteavam a separação entre Igreja e Estado. Havia ainda problemas decorrentes da penetração do capitalismo internacional em vários setores, tais como redes ferroviárias, gás, iluminação da rua, instalação de engenhos centrais, criação de bancos, comércio de exportação e importação e outras atividades rendosas, que eram monopolizadas por estrangeiros. O crescimento da população urbana, por sua vez, gerava reivindicações novas referentes a instalação e ampliação da rede de esgotos, água, melhor iluminação, abastecimento de gás, linhas de bonde, etc. Diante de tantas contradições a solução parecia estar no sistema federativo. A excessiva centralização que caracterizava a administração imperial desgostava uma parcela da opinião pública que considerava tal sistema um entrave ao desenvolvimento do país e à solução dos problemas mais urgentes. A idéia federalista adquiria assim maior prestígio.” (Emília Viotti da Costa, *Da monarquia à república*, pp. 471-472.)

³⁸⁰ Cf. Felisbello Freire, *História constitucional da república dos estados unidos do Brasil*, p. 97.

³⁸¹ Felisbello Freire, *História constitucional da república dos estados unidos do Brasil*, p. 108.

monárquico, cresceram as reivindicações por uma mudança total no país, o que teria culminado com a implementação da república federativa.³⁸²

No seu livro com proposta histórica, Freire aponta que a dissolução da constituinte em 1824 foi o marco do início da aspiração federalista no Brasil. Frente ao autoritarismo do imperador, as províncias desejaram autonomia e movimentos por uma maior independência do governo central surgiram nas diferentes regiões do país.³⁸³ Posteriormente a reivindicação pela organização federativa foi incluída na propaganda dos partidos republicanos, cujos defensores foram crescendo com o passar dos anos.

Incontestavelmente ela convergiu acentuadamente para a federação, por isso que em nome da autonomia local e para resistir contra a absorção do governo central, foi que se desenvolveu e se ativou a propaganda republicana. A federação está, pois, na tradição histórica do partido e constituiu-se como a sua mais acentuada aspiração. É o resultado dos fatores que a desenvolveram e das causas que geraram a idéia republicana. Basta, para aprová-lo, passar um olhar retrospectivo sobre os movimentos revolucionários do começo do século pra cá.³⁸⁴

Seguindo a mesma linha argumentativa, Aristides Milton destaca em seu livro que a idéia do federalismo como forma de organizar o Estado brasileiro surgiu diante da incapacidade da organização centralizada comandada pela monarquia em atender as necessidades das províncias.³⁸⁵ O autor critica duramente a organização centralizada que predominou no Brasil durante a monarquia, afirmando que ela havia impedido o desenvolvimento das diferentes partes do país. A centralização operada pelo governo imperial é por ele qualificada como “escandalosa”, além de considerar que a constituição de 1891 “acudiu com o remédio para tamanho mal”.³⁸⁶ Essas adjetivações conferem ao texto um tom impositivo, desmerecendo e procurando afastar de forma definitiva argumentos contrários à organização federativa. Milton é incisivo ao sustentar que somente se respeitados os dispositivos constitucionais e a manutenção de um relacionamento equilibrado e harmonioso entre a união e os estados, a união perpétua e indissolúvel, tal

³⁸² Cf. Felisbello Freire, *História constitucional da república dos estados unidos do Brasil*, pp. 108-109.

³⁸³ Cf. Felisbello Freire, *História constitucional da república dos estados unidos do Brasil*, p. 280.

³⁸⁴ Felisbello Freire, *História constitucional da república dos estados unidos do Brasil*, p. 274.

³⁸⁵ Cf. Aristides Augusto Milton, *A constituição do Brasil*, p. VII.

³⁸⁶ Aristides Augusto Milton, *A constituição do Brasil*, p. 10.

como expressa no primeiro artigo da constituição, poderia ser concretizada. Caso contrário, a federação brasileira não se sustentaria.³⁸⁷

Na mesma direção, Silva Marques também insiste em rechaçar em seu livro o modelo de centralização administrativa e propostas parlamentaristas. A federação como modo de organização para o Estado republicano que estava surgindo aparece em seu texto como única opção viável, procurando enterrar propostas divergentes, substituindo os “ídolos quebrados”³⁸⁸. Apesar da existência de grupos políticos defensores da retomada da monarquia e outros que alimentavam propostas mais centralizadoras ou intentavam substituir o sistema presidencialista pelo parlamentarista, nos livros gerais de direito constitucional esse tipo de posicionamento não aparece. Nenhum dos autores pesquisados sustenta esse tipo de argumento, ao contrário, seus textos em geral descartam de plano qualquer discussão séria a esse respeito. A ênfase que procuram apresentar ao leitor é justamente a de que a organização federativa seria a única forma de manter o país unido e a única que possibilitaria o progresso nacional.

É o que se verifica também no livro de Moniz de Aragão, segundo o qual, a centralização do poder havia se tornado demasiadamente extrema após a lei interpretativa do ato adicional, complicando o desenvolvimento das províncias. O autor assevera o argumento já apresentado em outros livros de que o estabelecimento da federação brasileira constituía um anseio que não pertencia somente aos republicanos, mas era comum também a muitos defensores da monarquia. A proclamação da república teria sido resultado de um longo processo de descontentamento com a monarquia e defesa de ideais liberais e democráticos e, por essa razão, segundo o autor a implementação da forma federativa teria sido justamente um dos principais fatores para a boa recepção da república.³⁸⁹ Trazendo posicionamentos de Saraiva, Virgílio Cardoso, Ruy Barbosa e Felisbello Freire favoráveis à forma federativa, Moniz de Aragão argumentou que a sua implementação no Brasil era uma necessidade que não poderia ser adiada, era um fator que se impunha para a unidade e bom desenvolvimento do país. Nesse sentido afirmou:

“Chegamos a um ponto, em que se não fossem concedidas grandes franquias às províncias, se não lhes fosse dada a administração dos seus interesses, a separação, o desmembramento do Brasil seria inevitável.

³⁸⁷ Cf. Aristides Augusto Milton, *A constituição do Brasil*, p. 10.

³⁸⁸ Silva Marques, *Elementos de direito público e constitucional*, p. 109.

³⁸⁹ Cf. Antônio Moniz de Aragão, *O direito constitucional brasileiro*, Bahia: Gazeta do Povo, 1914, pp. 20-27.

Só a federação poderia e poderá manter integra no consenso das nações a terra de Vera-Cruz.³⁹⁰

Em outros trechos do livro Moniz de Aragão reforça o mesmo argumento de que a federação era inevitável e necessária para a unidade do país, já que a centralização do poder durante a monarquia podava o desenvolvimento das províncias. Procurando enfatizar para os leitores essa idéia de que a federação era um fato dado e inquestionável, o autor registrou que sua implementação não constituiu um assunto polêmico entre os constituintes, sustentando que assim como no caso da forma republicana, não ocorreram disputas em torno do estabelecimento ou não do sistema federativo.

“A constituinte brasileira viu-se em frente de províncias de uma nação unitária, que viviam asfixiadas por uma centralização ferrenha e que, em virtude de um movimento revolucionário inopinado, e cujas conseqüências, a princípio, ninguém poderia prever, se tornaram estados soberanos nos limites federativos. No tocante ao estabelecimento da federação havia inteira harmonia de vistas entre os constituintes, assim como relativamente à forma republicana.”³⁹¹

É o tipo de argumento que está presente também no texto de Filinto Bastos no qual discute a formação da república federativa brasileira. O autor destaca que o desejo por um modelo mais descentralizado de organização política já se manifestava no país durante o império e o federalismo era defendido mesmo nos moldes monárquicos. Todavia, a federação só foi instituída no país com o advento da república e a união das antigas províncias sob o poder central soberano. Com relação à nova organização política do país, afirmou o autor:

Temos, pois, ao lado dos Estados que conservam sua personalidade jurídica em tudo quanto se prende a seus interesses territoriais, um governo central organizado para se ocupar com os interesses gerais da União e da defesa da República dos Estados-Unidos do Brasil, que é a pessoa de direito internacional. Os Estados têm a limitar-lhes a ação a unidade de uma mesma Constituição federal, símbolo da unidade nacional, representação da independência e soberania do Brasil no convívio da *magna civitas*.³⁹²

Ao lado dos poderes políticos da União, os poderes políticos dos Estados da República se organizam, para a vida autonômica dos mesmos Estados, concorrendo, pela energia e vitalidade destes,

³⁹⁰ Antônio Moniz de Aragão, *O direito constitucional brasileiro*, pp. 29-30.

³⁹¹ Antônio Moniz de Aragão, *O direito constitucional brasileiro*, p. 80.

³⁹² Filinto Justiniano Ferreira Bastos, *Manual de direito público e de direito constitucional*, pp. 89-90.

para a manifestação plena da soberania nacional; de modo que sem esta dupla organização política, sem essa dupla categoria de poderes – órgãos da Nação – e órgãos dos Estados – não se poderá compreender o regime federativo entre nós adotado.³⁹³

Carlos Maximiliano demonstra preocupação em reconstruir aspectos da história política e constitucional brasileira que considera essenciais para a compreensão da sua realidade contemporânea, fazendo uso reiteradamente de argumentos históricos no seu texto. Ele salienta, por exemplo, que a constituição de 1824, ao centralizar a administração, foi responsável pela radicalização do sistema unitário no país.³⁹⁴ Essa experiência com o autoritarismo imperial haveria minado a monarquia unitária brasileira, fazendo crescer mais e mais os movimentos favoráveis à implementação da república e da federação, “a idéia federalista estava no âmago da consciência nacional”³⁹⁵ e sua ocorrência teria sido inevitável.

Foi nesse sentido também o posicionamento de Sampaio Doria. O autor afirmou que “com a centralização apertada do Império, cada estado ficava sem quase liberdade de ação, cercado na sua iniciativa, em constante mal-estar, em perpétua disposição para a revolta.”³⁹⁶ Desta forma, a implementação do federalismo, cuja base eram as esferas de autonomia e independência que cada parte componente da unidade nacional gozava, foi fundamental para que o clima de tensão fosse apaziguado, mantendo-se a coesão nacional e dissipando as intenções separatistas.

Aurelino Leal é outro dos autores que inicia sua argumentação a partir de uma perspectiva histórica, destacando que os movimentos favoráveis à implementação do modelo federalista no Brasil foram anteriores aos republicanos, tendo sido discutida já no ambiente monárquico. Leal transcreve alguns discursos proferidos na assembléia constituinte, como os de José Hygino, Saraiva e Ruy Barbosa, favoráveis à federação, inclusive aceitando a república para que pudesse enfim ser concretizada a forma de caráter descentralizado de organização política. No entanto, Aurelino Leal apresenta aos leitores a sua preocupação com a estabilidade da república federativa ao afirmar, com base na história brasileira, que o modo como a federação foi implementada no país foi artificial. Desta forma, o autor discorda dos argumentos sustentados por seus colegas e sustenta que

³⁹³ Filinto Justiniano Ferreira Bastos, *Manual de direito público e de direito constitucional*, p. 298.

³⁹⁴ Cf. Carlos Maximiliano Pereira dos Santos, *Comentários à constituição brasileira de 1891*, p. 22.

³⁹⁵ Carlos Maximiliano Pereira dos Santos, *Comentários à constituição brasileira de 1891*, p. 27.

³⁹⁶ Antonio de Sampaio Doria, *O que o cidadão deve saber*, p. 8.

a federação careceria de legitimidade, constituindo um regime meramente transitório. Veja-se:

No entanto, penso que a nossa federação assenta numa combinação artificialíssima. Não é o cérebro, não é a pena do legislador que combinam e concretizam instituições sociais: é a cultura histórica, é a desenvolvimento econômica dos povos. O legislador e o estadista representam um papel de apuradores, por assim dizer, das tendências e necessidades do tempo, dando-lhes corpo, objetivando-as. E o êxito de tal ação depende, visceralmente, da exatidão com que aquelas tendências e necessidades são apuradas. Estados independentes podem aliar-se mais ou menos intimamente, e a federação daí resultante é natural. É um ato de vontade, de abdicação de vantagens. Mas, improvisar Estados, transformar províncias, propriamente ditas, em Estados que nunca foram independentes, é, apenas, mudar o nome às coisas, porque a essência é a mesma. O que há no Brasil não é, não pode ser uma federação legítima.³⁹⁷

Após discorrer sobre os modelos adotados nos Estados Unidos, na Suíça, na Alemanha e na Argentina, Paulo M. de Lacerda analisa de forma específica a federação brasileira. O autor acompanha o argumento, que já estava presente em livros de direito constitucional anteriores ao seu, de que no processo de mudança da monarquia para a república haveria no Brasil uma tendência, um anseio generalizado favorável à implementação do federalismo em oposição ao modelo unitário. A valorização da autonomia das diversas regiões do país e uma forma de organização estatal que permitisse com que cada uma delas pudesse guiar seus negócios sem uma interferência total e absoluta do poder central atraíam grande parte da nação, permitindo o estabelecimento da federação brasileira, sob o nome da República dos Estados Unidos do Brasil.³⁹⁸

Como visto, os autores em sua maioria seguem uma linha argumentativa que destaca o federalismo como modelo mais apropriado para o desenvolvimento do país, muitas vezes afirmando-o como única opção para a manutenção da unidade nacional e rejeitando de plano movimentos favoráveis a retomada da monarquia. A organização federal é apresentada aos leitores como a forma ideal de conciliar as particularidades regionais, valorizando as características próprias de cada lugar e dando autonomia aos seus governos, com a preservação do Estado brasileiro. Os autores destacam também o contexto particular do Brasil, em oposição a processos históricos vivenciados em outros países.

³⁹⁷

Aurelino de Araújo Leal, *Teoria e prática da constituição brasileira*, pp. 21-22.

³⁹⁸

Paulo M. de Lacerda, *Princípios de direito constitucional*, v. II, p. 21.

Nesse sentido, sustentaram, em geral, que a transição num movimento centrífugo do modelo unitário para o federal e a experiência do poder político demasiadamente centralizado durante o império foram essenciais para os movimentos federalistas e para a configuração dos limites e operacionalização prática da federação brasileira. São esses os argumentos predominantes nos livros gerais de direito constitucional que acabam construindo um discurso mais ou menos uniforme nesse ambiente lingüístico próprio.

3.1.4 A caracterização da federação e o argumento da unidade nacional

As discussões históricas e as contextualizações feitas nos livros de direito constitucional publicados durante a primeira república são elementos que em geral preparam o leitor para a argumentação dos autores em torno do que seria o conceito mais apropriado para o termo federalismo e de que forma tal modelo foi implementado no Brasil. Levados a público os principais argumentos compartilhados e feitas as considerações sobre os eventos e processo histórico que culminou com a proclamação da república e com a implementação do sistema federal e na importância da mudança de regime para o progresso do país, os autores preocupam-se em esclarecer as principais características do sistema, diferenciando-o de outros modelos e definindo como ficou estabelecida a relação entre os poderes da união e dos estados membros no país.

Os doutrinadores atuaram nesse processo de consolidação da república principalmente na medida em que procuraram legitimar e divulgar por meio de seus discursos a nova realidade política e jurídica brasileira. Apesar das discussões constantes em diversas esferas da sociedade travadas em torno dos sentidos, compreensões e formas de operacionalização da constituição federal, seus livros constituíram materiais que sintetizavam os temas constitucionais sem enfatizar as divergências, mas sim, os entendimentos apaziguados, procurando sumarizar, dando continuidade e perenidade ao pensamento constitucional. Esses livros, cuja autoridade e reconhecimento público dos seus autores lhes conferiam uma recepção relativamente ampla entre os leitores, são parte de um contexto lingüístico próprio do período e dos publicistas, repercutindo de diferentes formas em variadas práticas sociais.

Ressalvadas as particularidades de cada discurso, o que se verifica é uma tendência geral dos autores na defesa de uma postura moderada frente aos embates entre

unitaristas, favoráveis a um federalismo mais centralizado, e federalistas, partidários de um modelo mais descentralizado. Dentro das propostas apresentadas nos prefácios desses livros, os autores procuram sintetizar para os leitores os debates, mas conservando uma postura conciliatória entre as propostas divergentes e insistindo na consolidação de um entendimento intermediário do federalismo brasileiro, afastando formas de organização mais radicais. É comum também o artifício comparativo usado pelos autores na caracterização do modelo federativo. Geralmente eles opõem a federação ao modelo unitário e ao confederativo, insistindo nas vantagens que a federação traria para o desenvolvimento do país, afirmando-a como melhor opção e legitimando sua implementação.

Esse argumento de um federalismo equilibrado, que nem aceitaria a concentração total nas esferas federais, nem admitiria a existência de estados membros soberanos foi também constante nos posicionamentos do Supremo Tribunal Federal durante a primeira república, como já apontado nesse capítulo. O tribunal por diversas vezes sustentou em acórdãos a linha argumentativa de que a federação brasileira seria formada por estados autônomos, mas não soberanos, devendo manter-se obedientes aos parâmetros da constituição federal.³⁹⁹

Manoel Godofredo d'Alencastro Autran, que publicou um dos primeiros livros gerais sobre a constituição brasileira em 1892, inicia o debate constitucional com um conceito bastante simplório para a expressão “república federativa”. Ao comentar os primeiros artigos da constituição ele afirma: “A república federativa, ou a confederação, não é outra coisa mais do que a associação de vários Estados debaixo de um governo comum para promover o que diz respeito a seus interesses gerais e às suas relações extremas.”⁴⁰⁰

O autor faz referência a elementos centrais como a idéia de reunião de estados e a existência de um governo central cujas funções seriam essencialmente a representação frente a outros Estados e o desenvolvimento dos interesses comuns aos estados. No entanto, diferente de textos teoricamente mais refinados, Autran não faz diferenciação entre federação e confederação. O autor iguala os dois termos, usando-os basicamente como sinônimos, sem que as particularidades de cada modelo sejam discutidas. Da mesma

³⁹⁹ Nesse sentido, afirmou Leda Boechat Rodrigues: “[...] o Supremo Tribunal Federal nunca aceitou a concepção do federalismo dual e sempre defendeu o princípio da supremacia da União sobre os Estados, afirmando solenemente em acórdãos que ‘os Estados da União não são soberanos’.” (Leda Boechat Rodrigues, *História do supremo tribunal federal*, v. 2, p. 93.)

⁴⁰⁰ Manoel Godofredo d'Alencastro Autran, *Constituição da república dos estados unidos do Brasil*, p. 2.

forma, ele não incorpora nesse conceito apresentado a questão da soberania e suas implicações para organização federativa. Não menciona quem seria seu titular e como a união e os estados organizariam os seus poderes.

Como já visto em capítulo anterior, a proposta de Autran, expressa no prefácio e no subtítulo do livro, foi elaborar uma constituição comentada para uso das faculdades de direito e escolas normais, buscando atingir aqueles que iniciavam o contato com o texto constitucional.⁴⁰¹ O autor não demonstra preocupação em aprofundar ou tratar de forma complexa os temas de direito constitucional, fazendo um esforço mais no sentido de apontar e destacar os pontos básicos da constituição promulgada um ano antes. Nesse sentido, em razão da ênfase dada ao seu público alvo, a simplicidade do conceito apresentado pelo autor pode ser entendida como intencional.

Por outro lado, é importante considerar que como um dos primeiros trabalhos publicados a partir da constituição brasileira de 1891, pelo contexto lingüístico criado em torno dos debates constitucionais brasileiros estar iniciando e pelo autor pouco dialogar com fontes estrangeiras, o texto de Autran careceria de complicações trazidas pelos embates discursivos e pelas disputas simbólicas travadas pelos autores em torno dos sentidos e significados mais apropriados para o federalismo.

O livro de José Soriano de Souza, embora publicado apenas um ano após o de Autran, difere-se bastante nesse sentido. O seu *Princípios de direito público e constitucional* não foi organizado na forma tradicional de comentários, que usualmente mesclava o texto da constituição e o texto do autor, apresentando-se mais como um tratado sobre o direito público, bastante aprofundado, extenso e com cotejamento de fontes, modelos e teorias estrangeiras. Ainda que, como visto na análise de seu prefácio, rejeite esses rótulos e prefira colocar-se modestamente, considerando seu trabalho um “pequeno livro”, um “guia” para iniciantes.⁴⁰²

Ao discutir as diferentes formas de organização estatal e as possíveis variações na ocorrência da união de estados, Soriano de Souza apresenta um conceito inicial sobre federação. Nas palavras do autor,

a união federal, que ordinariamente se opera entre Estados republicanos, consiste na reunião de Estados livres, mediante um pacto federal, conservando, porém, cada Estado a sua personalidade, quanto aos interesses territoriais de cada um; juntos

⁴⁰¹ Cf. Manoel Godofredo d’Alencastro Autran, *Constituição da república dos estados unidos do Brasil*, Advertência.

⁴⁰² José Soriano de Souza, *Princípios de direito público e constitucional*, p. 4.

organizam um governo central para tratar dos interesses comuns da associação política.⁴⁰³

Estão presentes no conceito elementos centrais como a idéia de que o pacto federativo deve ser fruto de uma decisão livre de cada um dos estados, sem que tenha sido imposta por mecanismos de força, passando os estados a organizarem-se em torno de um governo central, mas mantendo sua autonomia quanto a particularidades e interesses locais. O autor ainda diferencia a organização federativa da confederativa a partir do critério de que nesta cada um dos estados membros conservaria sua personalidade internacional, o que não ocorria naquela, onde só o poder federal teria relações com outros Estados.⁴⁰⁴

No decorrer de seu livro, no capítulo XI, ao debruçar-se sobre a questão das formas de governo, ou “o modo pelo qual a soberania legitimamente se exercita na sociedade”⁴⁰⁵, Soriano de Souza analisa de forma mais pormenorizada a organização federal. Para definir a federação o autor a contrapõe à confederação, comparando as experiências dos Estados Unidos e da Suíça e os conceitos teóricos de cada uma das formas. Veja-se a oposição entre os dois modelos e como a representatividade externa surge para o autor como argumento diferenciador da união de estados organizada na forma federativa e na forma confederativa.

Na confederação de Estados as partes unidas conservarão quase toda a sua autonomia interna e externa em relação com os Estados estrangeiros, salvo algumas atribuições da competência do Estado federal; fazem a paz e a guerra e tratarão perante o estrangeiro como Estados separados. Os Estados confederados são como aliados permanentes, mas carecem de um poder executivo central, que execute as medidas gerais decretadas pelo corpo federal; são os Estados particulares que por suas autoridades locais as executam. Na federação ou Estado federal a autoridade é mais centralizada; as partes perdem sua personalidade perante os Estados estrangeiros; não tem portanto representação diplomática, não declaram guerra, bem fazem a paz; essas atribuições competem ao Estado coletivo. O poder federal, por seus agentes, executa as suas decisões nos Estados confederados.⁴⁰⁶

Por seu turno, ao comentar o art. 1º da constituição, que estabelecia a adoção da república federativa para o Brasil, Aristides Milton apresenta o seu entendimento acerca de tal forma de organização política e a defende como a mais apropriada para o país,

⁴⁰³ José Soriano de Souza, *Princípios de direito público e constitucional*, p. 58.

⁴⁰⁴ José Soriano de Souza, *Princípios de direito público e constitucional*, p. 59.

⁴⁰⁵ José Soriano de Souza, *Princípios de direito público e constitucional*, p. 102.

⁴⁰⁶ José Soriano de Souza, *Princípios de direito público e constitucional*, p. 105.

destacando especialmente o argumento de que a federação seria uma unidade, coesa internamente, mas composta por partes distintas.

Esta forma de governo é uma convenção, pela qual muitos corpos políticos consentem em fazer-se cidadãos de um Estado, maior do que aquele que eles querem formar. É uma sociedade de sociedades, que pode aumentar pela acessão de novos associados, que se lhe vão reunindo.

Esta espécie de república, com toda a capacidade necessária para resistir à força exterior, pode conservar toda a sua grandeza, sem que o interior se corrompa. A sua forma previne os inconvenientes todos.⁴⁰⁷

Portanto, a federação seria, na opinião do autor, o sistema que melhor equilibraria os poderes de uma nação, garantindo a estabilidade do governo do país. A unidade nacional seria capaz de conter forças descentralizadoras ou poderes locais com pretensões de usurpação, ao mesmo tempo em que a autonomia garantida aos estados permitiria esferas livres de atuação nas diversas regiões, valorizando as particularidades locais. A república federativa garantiria a liberdade política aos homens, o que justamente, para o autor, diferenciaria cidadãos de súditos. Aristides Milton argumenta novamente sua preferência por essa forma no seguinte trecho:

Na verdade, não se pode conceber presentemente uma forma de governo mais bem acabada do que a república federativa. Porquanto, se por um lado caracteriza a república a circunstância de que nela todos os poderes procedem direta ou indiretamente do povo, e a investidura de qualquer deles é feita de acordo com a lei, que tudo regula e domina; por outra parte, a federação tem a virtude de manter a unidade do corpo político, deixando entretanto a cada um de seus membros a liberdade de movimento de ação.⁴⁰⁸

Sampaio Doria ressalta o fato de que o modelo federal poderia se adequar tanto a regimes republicanos quanto monárquicos, bem como poderia assumir características mais ou menos centralizadas. Assim, essencial seria considerar sua operacionalização de forma concreta, observando as especificidades locais de cada experiência. Para distinguir o modelo federal do modelo unitário, no plano teórico, o autor considera especialmente o modo de formação do governo e a esfera de atribuições e competências do poder legislativo. Veja-se:

⁴⁰⁷ Aristides Augusto Milton, *A constituição do Brasil*, p. 7.

⁴⁰⁸ Aristides Augusto Milton, *A constituição do Brasil*, p. 8.

Na federação, os governos locais emanam diretamente da vontade popular, não apenas as assembleias legislativas, mas principalmente o chefe do poder executivo. Já no sistema unitário, o governador ou presidente não é mandatário direto do povo, mas delegado da confiança do governo central. Mais não se precisaria acrescentar para a distinção essencial entre os dois regimes. Poder-se-ia, contudo, lembrar que, como consequência dos governos autônomos, as atribuições das assembleias legislativas locais são mais amplas, na federação, que nos governos unitários.⁴⁰⁹

Os benefícios da introdução do regime federalista no Brasil são freqüentemente relacionados pelos autores à valorização das especificidades locais dos estados, o que garantiria a preservação da unidade nacional em torno da união federal. A federação permitiria que cada um dos estados desenvolvesse atividades próprias, realizando o seu crescimento a partir de sua realidade local nas esferas de autonomia constitucionalmente estabelecidas. A unidade nacional, coesa e sem que seus membros almejassem a separação, seria alcançada justamente na idéia de coadunação entre o todo e as partes. É o tipo de argumento que se faz presente nos discursos dos doutrinadores do período, atuando no processo de educação e legitimação dos brasileiros em torno da nova forma de organização estatal adotada no país após o fim da monarquia.

Godofredo Autran destacou justamente nesse sentido o aspecto favorável de o federalismo equilibrar a centralização, no poder da união, e a descentralização, ao permitir aos estados agir com poder próprio. Desta forma, “os Estados são regidos por um poder comum no que toca aos interesses gerais, mas cada Estado tem o poder próprio para o seu regime interno, com elementos de vida própria e não fictícia.”⁴¹⁰

É certo que embora a preferência pelo sistema federal fosse idéia predominante no Brasil, não só nos primeiros anos da república, mas mesmo durante a monarquia, a configuração que tal modelo adquiriria no Brasil foi, e de certa forma é ainda nos dias atuais, problema central para o país. Os embates entre unitaristas e federalistas em torno de um federalismo mais centralizado ou descentralizado marcaram a história do pensamento constitucional brasileiro, dividindo políticos e intelectuais na defesa das feições que o federalismo brasileiro deveria assumir.

A grande maioria dos livros de direito constitucional pesquisados destaca o debate envolvendo as possibilidades mais centralizadoras e descentralizadoras do regime. De modo geral, os livros relatam e analisam tal debate, procurando narrar os argumentos

⁴⁰⁹ Antonio de Sampaio Doria, *Princípios constitucionais*, pp. 55-56.

⁴¹⁰ Manoel Godofredo d’Alencastro Autran, *Constituição da república dos estados unidos do Brasil*, p. 5.

defendidos pelos diferentes grupos, sintetizando para o leitor os principais pontos da questão e preparando-o para a aceitação do posicionamento defendido pelo próprio autor, que freqüentemente está baseado em posicionamentos moderados e conciliatórios. A negociação dos sentidos do federalismo e a definição dos seus termos essenciais é aqui realizada a partir do discurso do autor, recepcionado e reconstruído posteriormente por seus leitores.

Veja-se, por exemplo, o texto de José Soriano de Souza. O autor aponta as divergências entre unitaristas e federalistas, mas enfatiza que no seu entender uma forma de federalismo moderado poderia suprir as principais exigências de uma e outra corrente. Descartando posicionamentos mais radicais o autor considera que uma organização que privilegiasse tanto as peculiaridades locais e autonomia regional, quanto os laços nacionais e a unidade da nação, seria uma opção central que não se afastaria totalmente dos ideais do unitarismo e do federalismo. Assim, o Brasil, ao instituir a república federativa, estaria consagrando direitos de liberdade individual, afastando não a unidade da vida nacional, mas sim a centralização autoritária do modelo imperial.⁴¹¹ O federalismo é entendido por José Soriano como uma solução conciliatória que agregaria tanto as vantagens da existência de um poder central único quanto o respeito às condições específicas de cada região do país.

O fim principal do federalismo é conciliar o poder e a unidade nacional com a existência de Estados dotados de poderes particulares; para esse efeito o método adotado é a formação de uma constituição, na qual os poderes ordinários da soberania sejam convenientemente divididos entre governo comum e o governo dos Estados. As constituições federais podem variar em detalhes, mas essa é a idéia fundamental do federalismo.⁴¹²

Segundo o autor, a determinação desses parâmetros que definiriam o federalismo como elemento de equilíbrio dos poderes central e local caberia à constituição federal. Deste modo, a constituição federal é que havia estabelecido os limites e as formas concretas do federalismo, assentando as atribuições das instâncias federais e estaduais, consignando seus âmbitos de atuação, bem como os casos excepcionais em que a idéia central da não intervenção federal nos estados poderia ser afastada. Para Soriano de Souza, somente com o cumprimento das disposições constitucionais, a união poderia se manter

---

⁴¹¹ José Soriano de Souza, *Princípios de direito público e constitucional*, p. 110.

⁴¹² José Soriano de Souza, *Princípios de direito público e constitucional*, pp. 111-112.

perpétua e indissolúvel.⁴¹³ Segundo o autor, o debate entre unitaristas e federalistas não era algo que deveria perpetuar no processo de operacionalização da constituição, ao contrário, retrata-o como evento histórico encerrado pela promulgação da constituição. Ainda que o assunto continuasse a dominar diferentes esferas de debate, em seu livro o autor reforça a idéia de que os livros gerais de direito constitucional serviam muito mais para a sumarização dos debates e apresentação ao público de entendimentos ao menos aparentemente consolidados, privilegiando na instrução dos leitores não os aspectos divergentes do tema, mas uma construção estável e clara do que deveria ser absorvido e praticado por eles e, principalmente, o argumento de que apesar das diferentes compreensões sobre o federalismo, era essa a melhor forma de organização política e jurídica para o país.

É o que se percebe na argumentação de Aristides Milton. O autor atenta em seu texto para o fato de que o federalismo muitas vezes não foi bem compreendido e deixou freqüentemente de ser respeitado, criticando, nesse sentido, uma descentralização muito radical, com prejuízo para o equilíbrio entre a união e os estados. A tendência seria de privilegiar os estados, distribuindo a eles elementos que seriam indispensáveis à união podendo comprometer definitivamente a federação.⁴¹⁴ Ainda assim, ao comentar os artigos constitucionais relacionados à organização dos estados, o autor enfatiza argumentos de que o federalismo seria o modelo mais apropriado e conveniente para a organização política do país, permitindo que fosse mantida uma unidade nacional, mas com garantias de autonomia para os estados membros. O federalismo livraria as regiões do país da “centralização atrofiadora”⁴¹⁵ que predominou durante o período imperial. Aristides Milton reafirma também a ausência de soberania dos estados membros, dotados somente de autonomia, não constituindo personalidade internacional.⁴¹⁶

João Barbalho, ao analisar em seu livro de comentários o termo república federativa, privilegia na sua redação os aspectos relacionados à estrutura concreta definida pela constituição para o federalismo brasileiro. O autor não se detém nas caracterizações de conceitos teóricos genéricos de modelos unitário, federativo e confederativo, optando por apresentar aos leitores de forma objetiva como a organização federal brasileira deveria ser entendida e operada na vida prática. O autor destaca principalmente que o federalismo

---

⁴¹³ José Soriano de Souza, *Princípios de direito público e constitucional*, pp. 127-133.

⁴¹⁴ Aristides Augusto Milton, *A constituição do Brasil*, p. XXII.

⁴¹⁵ Aristides Augusto Milton, *A constituição do Brasil*, p. 332.

⁴¹⁶ Aristides Augusto Milton, *A constituição do Brasil*, pp. 333 e 334.

brasileiro deveria ser entendido a partir do seu dualismo, isto é, das relações travadas entre os estados e a união federal.

Ao dividir o país em diferentes estados membros, com um poder comum e central concentrado na união, a constituição instituiu no país um regime no qual os dois poderes, as duas esferas deveriam repartir competências e atribuições, ao mesmo tempo em que obedeciam a diretrizes constitucionais comuns. Segundo Barbalho, em razão de os estados não precederem a federação no contexto histórico brasileiro, tal como havia acontecido nos Estados Unidos, caberia à constituição fortalecer os estados, para que o federalismo pudesse se estabelecer no país de forma plena.⁴¹⁷

Conforme este sistema, existem duas qualidades de governo no mesmo território – Governo Nacional e – Governo Estadual; há o povo nacional e o de cada Estado; o cidadão está sujeito a duas normas soberanas, às leis federais e às dos Estados, assim como a duas ordens de autoridades que entre si não têm subordinação hierárquica, - de um lado ao chefe, congresso, justiça e autoridades da nação, e do outro às autoridades do Estado particular a que pertencer.⁴¹⁸

Se por um lado Aristides Milton demonstrava preocupação com a adoção de um federalismo demasiadamente descentralizado, em contrapartida, Barbalho sustentou argumentos favoráveis à concretização de um modelo de federalismo justamente que privilegiasse a esfera de ação independente dos estados. Note-se, por exemplo, que no seu entender, ainda que os estados estivessem obrigados a respeitar os princípios constitucionais da união, eles teriam uma certa liberdade para redigir sua constituição e suas leis, tendo em vista que seu entendimento é de que “as constituições dos Estados não são obrigadas a segui-la [a constituição federal] inteiramente à risca, a modelarem-se completamente por ela, sem divergir em alguns pontos, contanto que não sejam fundamentais”⁴¹⁹.

Ainda que as ênfases sejam diferentes, os discursos dos dois autores se aproximam no sentido de que em ambos há preocupação com a operacionalização concreta do federalismo brasileiro e destacam a importância de existir um equilíbrio entre as tendências descentralizadoras e centralizadoras para o país. Nenhum dos autores defende que o Brasil adotasse versões radicais tanto em uma quanto em outra direção, mantendo como argumento padrão o equilíbrio entre os poderes da união e dos estados. Veja-se, por

⁴¹⁷ João Barbalho Uchôa Cavalcanti, *Constituição federal brasileira - Comentários*, p. 13.

⁴¹⁸ João Barbalho Uchôa Cavalcanti, *Constituição federal brasileira - Comentários*, p. 9.

⁴¹⁹ João Barbalho Uchôa Cavalcanti, *Constituição federal brasileira - Comentários*, p. 267.

exemplo, a explicação de Barbalho no seu outro livro de comentários à constituição, destinado a leigos e estudantes primários, na qual enfatiza a oposição entre o regime federal e unitário, ressaltando a esfera de autonomia dos estados pertencentes à união, mas também sua submissão a ela. Veja-se:

O anterior regime no Brasil era unitário, sendo todas as partes que se compunha – províncias e município da Capital – sujeitos a um só e mesmo governo, ao governo geral. O atual é federativo, compondo-se de Estados unidos, tendo cada um sua constituição e governo próprios e, só para certos fins, sujeitos a um governo comum, à União.⁴²⁰

Ainda que de forma mais didática, o autor reproduz nesse livro o argumento de que o federalismo, no equilíbrio entre o duo da união e os estados, seria o melhor modelo para a organização política e institucional brasileira. A federação garantiria o desenvolvimento e estabilidade aos estados membros, ao mesmo tempo em que fortaleceria a união em suas funções de representatividade no exterior e condução das questões internas.⁴²¹

Assim, a co-existência da unidade nacional e da autonomia estadual seria perfeitamente possível e desejável no entender de Barbalho. Ainda que dividido em estados, cada um com governo próprio e com uma certa esfera de atuação independente, o Brasil permaneceria como um só povo e uma só nação, “um só país, um só território, reinando em todo ele o mesmo espírito de liberdade, de grandeza e de progresso.”⁴²² Segundo o autor, seria condição indispensável para o sucesso do federalismo brasileiro a obediência dos estados à união, sustentando-a e aceitando os limites constitucionalmente impostos à sua autonomia.⁴²³

Silva Marques, por seu turno, segue a linha argumentativa dos autores anteriores enfatizando em seu discurso que o federalismo era o modelo de organização estatal mais apropriado para o país, com vantagens para o seu desenvolvimento. No esforço para caracterizar a federação, Silva Marques a contrapõe ao modelo de Estado unitário, opondo noções de Estados centralizados e descentralizados. O autor caracteriza o modelo unitário

⁴²⁰ João Barbalho Uchôa Cavalcanti, *Constituição federal brasileira com breves explicações para os que não são versados na lição dos publicistas e para as classes superiores das escolas primárias*, pp. 11-12.

⁴²¹ João Barbalho Uchôa Cavalcanti, *Constituição federal brasileira com breves explicações para os que não são versados na lição dos publicistas e para as classes superiores das escolas primárias*, p. 12.

⁴²² João Barbalho Uchôa Cavalcanti, *Constituição federal brasileira com breves explicações para os que não são versados na lição dos publicistas e para as classes superiores das escolas primárias*, p. 12.

⁴²³ João Barbalho Uchôa Cavalcanti, *Constituição federal brasileira com breves explicações para os que não são versados na lição dos publicistas e para as classes superiores das escolas primárias*, pp. 71-72.

como um modelo mais simples e imaturo que o federal, já que no seu entendimento seria apropriado para os “povos cujos núcleos não atingiram a um certo grau de capacidade e perfeição moral que o tornem capazes de se governarem por si mesmos”⁴²⁴, sendo flexível o suficiente para transformar-se, no caso de ocorrer uma evolução e “progresso de cultura”⁴²⁵, em um modelo cujos poderes locais pudessem ampliar sua atuação. Silva Marques apóia a adoção do federalismo no Brasil e constrói o conceito de federação a partir de sua oposição à confederação e ao modelo unitário.

A confederação é uma simples liga ou associação de Estados soberanos para a defesa de interesses comuns; é um Estado fictício cuja existência depende exclusivamente da vontade dos associados. Se estes entenderem que não lhes convém mais obedecer ao pacto, dissolvem-se e cada um passa a exercer diretamente os direitos inerentes a qualidade de soberano. Estado federal ou *Bundesstaat* é o Estado formado ora da soberania retirada a cada um dos Estados que devem constituir a união, e conferida a um poder central, superior nos limites da constituição federal e a qualquer parte do todo, ora da associação de várias unidades políticas inferiores que adquirem com esse pacto maior a soma de autonomia.⁴²⁶

Na confederação necessariamente os componentes gozariam de soberania e poderiam desistir do pacto a partir do momento que entendessem melhor para a sua organização política. No caso da federação essa soberania poderia ou não existir antes do acordo, mas uma vez firmada a organização federal a soberania passaria a residir somente na união. Silva Marques destaca que a forma federativa seria mais vantajosa do que a confederação, expondo a questão dessa forma:

Quanto à federação que é uma forma simples de governo, ela tem a vantagem quando o preparo das classes dirigentes lhe favorece a aplicação, de tornar possível a existência de um poder central forte no interior e no exterior, sem comprometer a autonomia dos Estados federados.

Pode também apresentar alguns dos defeitos que se notam na confederação, mas não sendo eles inerentes à forma, fácil será de evitá-los. Tudo depende da constituição federal que estabelece os limites do poder estadual, alargando ora mais ou menos, conforme as circunstâncias, a sua esfera de ação.⁴²⁷

Domingues Vianna reforça em seu livro a postura intermediária com relação ao

⁴²⁴ Silva Marques, *Elementos de direito público e constitucional*, p. 106.

⁴²⁵ Silva Marques, *Elementos de direito público e constitucional*, p. 106.

⁴²⁶ Silva Marques, *Elementos de direito público e constitucional*, p. 104.

⁴²⁷ Silva Marques, *Elementos de direito público e constitucional*, p. 106.

federalismo brasileiro adotada pela maioria dos autores de livros gerais de direito constitucional pesquisados. Preocupado também com o equilíbrio entre o poder da união e dos estados, ao explicar o art. 63 da constituição federal que estabelecia “cada estado reger-se-á pela constituição e pelas leis que adotar, respeitados os princípios constitucionais da união”, o autor transcreveu e recepcionou os argumentos de Amaro Cavalcanti no sentido de que federalismo deveria se manter equilibrado nas relações entre união e estados, já que a constituição de 1891 havia estabelecido o poder central e os poderes estaduais como aparelhos distintos, numa organização em que os governos locais apesar de gozarem de autonomia e serem independentes entre si estariam subordinados à união federal e às restrições impostas no texto constitucional federal.⁴²⁸

Domingues Vianna no livro que publicou em co-autoria com Rodrigo Octavio manteve o discurso ponderado de seu trabalho anterior. Nessa obra, os autores evitam oferecer críticas e deter-se nos pontos divergentes relacionados ao federalismo brasileiro. No capítulo dedicado especificamente à discussão dos estados membros, os estados particulares, conforme denominação que adotam, os autores limitam-se a apresentar os artigos da constituição que estabeleciam as atribuições e organização dos estados. A partir desses textos eles resumem o seu entendimento sobre a organização federativa na seguinte afirmação: “Desse texto se conclui que têm os Estados autoridade e competência para tudo que não foi expressamente reservado pela União, cuja autoridade e competência fica circunscrita aos poderes que expressamente lhe foram reconhecidos.”⁴²⁹

Apesar de não aprofundarem as questões constitucionais mais problemáticas envolvendo o federalismo, os autores ressaltam a existência de afastamentos entre muitos artigos de textos estaduais e o texto da constituição federal, argumentando que isso implicaria certas contradições na organização estatal brasileira, já que “o direito público estadual é diverso do direito público federal”⁴³⁰.

Ayres Rocha, por sua vez, inicia sua caracterização da federação brasileira por aspectos mais gerais, para ao fim apresentar o seu conceito para o modelo nacional. Assim, ao discutir as diferentes formas de organização dos Estados, o autor opta por conceituar primeiramente o regime unitário. De acordo com o autor tal regime estaria configurado quando a sociedade política, agregando os mais variados interesses, estivesse organizada

⁴²⁸ Paulo Domingues Vianna, *Constituição federal e constituições dos estados*, pp. 51-52.

⁴²⁹ Rodrigo Octavio de Langgaard Menezes e Paulo Domingues Vianna, *Elementos de direito público e constitucional*, p. 195.

⁴³⁰ Rodrigo Octavio de Langgaard Menezes e Paulo Domingues Vianna, *Elementos de direito público e constitucional*, p. 197.

sob um mesmo governo. O autor critica o argumento defendido por alguns de que o modelo unitário seria o mais apropriado para países de grande território, sustentando que a dependência total das partes ao governo único geraria morosidade, cujo aumento seria diretamente proporcional à vastidão territorial.⁴³¹

Na seqüência, Ayres da Rocha caracteriza o regime federal, afirmando que nesse modelo um governo central também concentraria interesses comuns, porém as unidades da federação manteriam a direção dos seus negócios particulares. Nas palavras exatas do autor: “Federalismo é o sistema político em que muitos Estados vizinhos uns dos outros confiam a um governo comum certos interesses, especialmente os da paz e da guerra, reservando-se a direção exclusiva de seus negócios de interesse particular.”⁴³²

Finalmente, seguindo a sua argumentação estruturada do geral para o particular, Ayres da Rocha apresenta o seguinte texto sobre a organização federativa brasileira:

A União é toda a Nação Brasileira ocupando a vasta região de território do continente sul-americano que se chama Brasil, regida de acordo com a Constituição Federal, pelos órgãos da soberania nacional que são os poderes legislativo, executivo e judiciário. Os Estados são parcelas cuja soma é a União Federal. Eles possuem completa autonomia na gerência dos seus negócios peculiares, a eles é facultado todo e qualquer poder, ou direito que lhes não for negado por cláusula expressa ou implicitamente contida nas cláusulas expressas da Constituição Federal e assim regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, respeitados os princípios constitucionais da União.⁴³³

O destaque do texto do autor é, da mesma forma como observado em outros textos, o equilíbrio entre o poder da união e dos estados, enfatizando a autonomia dos estados, ao mesmo tempo em que afirma o comando da constituição federal e a necessidade de serem respeitados os princípios da união federal. Ayres da Rocha não foca seu texto na construção de entendimentos sobre as feições que o federalismo poderia adotar, mais centralizado ou mais descentralizado, o autor afasta de seu texto essa discussão, apresentando aos leitores uma argumentação clara e simples sobre o federalismo brasileiro.

Em alguns textos as controvérsias sobre o federalismo brasileiro estão presentes. Porém, geralmente nesses casos a discussão é retratada como parte da história do país, que ocupou os debates no momento inicial da república, especialmente no processo

⁴³¹ Ayres Ribeiro Coelho da Rocha, *Resumo do curso de direito público e constitucional*, pp. 50-51.

⁴³² Ayres Ribeiro Coelho da Rocha, *Resumo do curso de direito público e constitucional*, p. 52.

⁴³³ Ayres Ribeiro Coelho da Rocha, *Resumo do curso de direito público e constitucional*, p. 65.

constituente, mas que já superada. Moniz de Aragão, por exemplo, apesar de afirmar em seu livro um consenso geral entre os constituintes em torno da estrutura republicana federativa, destacou que as disputas se concentraram na forma como tal regime deveria ser implementado. A partir das discussões sobre a distribuição de rendas e competências, da conveniência da dualidade da justiça, evidenciou-se a oposição entre grupos favoráveis a um federalismo moderado e outros que pretendiam uma descentralização do poder bastante acentuada em favor das unidades da federação. Os embates discursivos e argumentativos foram no sentido de construir constitucionalmente o conceito de federalismo para o caso do Brasil republicano, mas da forma como retratados pelo autor, eram parte somente do processo constituinte.

Nossos constituintes preocuparam-se principalmente com os limites das soberanias da União e dos Estados e, como consequência, com a discriminação das rendas e a dualidade da justiça, sendo também objeto de demorado debate, entre outras, todas as questões referentes às relações entre o poder temporal e o espiritual.

O certo, porém, é que, apreciando-se no seu conjunto a ação da Constituinte Republicana, logo nos atrai o espírito as duas correntes que ali se formaram, uma tendendo para o alargamento da esfera da competência do poder estadual outra, em sentido contrário, propendendo para um federalismo mitigado.⁴³⁴

Filinto Bastos mantém sua argumentação sobre o federalismo nos aspectos mais gerais do conceito, seguindo uma estrutura comum entre os autores do período na oposição dessa forma de organização estatal em relação a outras possibilidades. Ao discutir as formas de organização política da sociedade, Filinto Bastos destaca que os Estados podem se estruturar de diversas maneiras, de acordo com as conveniências que podem trazer e as peculiaridades de cada país. Inicialmente o autor classifica os Estados em Estados simples ou unitários e compostos. No primeiro caso o poder é centrado numa unidade perfeita, indivisível e homogênea, onde toda a nação é submetida somente a um poder. No segundo, há uma união de diversos membros, com certas atribuições, em torno de um poder central, o grau de independência e autonomia das partes pode variar conforme os diferentes ajustes. Ao lado do Estado federal, Bastos elenca como modelos de Estado composto a confederação de estados, o império federal, a união real e a união pessoal. Citando Fiore, o autor apresenta o seguinte conceito para Estado federal:

⁴³⁴

Antônio Moniz de Aragão, *O direito constitucional brasileiro*, pp. 81-82.

O Estado federal é formado por dois ou mais Estados que, sem perder sua personalidade para o que se refere aos interesses territoriais de cada um, organizam um governo central para se ocupar dos interesses gerais da União e da defesa da associação política que é a pessoa do direito internacional.⁴³⁵

Afastando-se um pouco do padrão argumentativo seguido pela maioria dos autores de livros gerais de direito constitucional para esclarecer as diferentes formas com que um Estado pode ser organizar, Filinto Bastos acrescenta a questão da centralização e descentralização no seu viés político e administrativo, além de opor as categorias do *self-government* e do *self-administration*. Primeiramente, o autor afirma que “a centralização política emana da unidade de ação governamental; a administrativa da unidade de ação dos agentes da administração.”⁴³⁶ Deste modo, a centralização política ou governamental seria um elemento essencial para o Estado, já que era a expressão dos objetivos comuns que o unem e o dão razão de existir. Já a centralização administrativa, por ser absoluta no sentido de concentrar todas as ações estatais em um único poder, era geralmente prejudicial, implicando despotismo e autoritarismo. A descentralização administrativa seria então, segundo Bastos, uma necessidade para que o Estado pudesse se desenvolver respeitando as autonomias regionais e distribuindo o exercício dos poderes públicos a diferentes órgãos. A descentralização absoluta, por sua vez, marcaria a independência total dos membros do Estado, configurando o *self-goverment*. Já a concretização do *self-administration* não resultaria nessa independência total do poder central, estando a autonomia das partes restritas a uma autonomia meramente administrativa.⁴³⁷

Ainda que o autor use categorias teóricas diferentes da maioria dos discursos verificados nos livros de direito constitucional do período, sua argumentação acompanha a tendência de privilegiar um equilíbrio na divisão de competências e atribuições entre a união e os estados, mantendo-se harmonicamente a unidade nacional e valorizada a autonomia regional.

Viveiros de Castro dedicou um amplo espaço em seu livro *Problemas de direito público* para a caracterização do modelo federal e suas diferenças na comparação com outras formas de organização estatal. Com ênfase em aspectos teóricos o autor discute a classificação dos Estados, apoiado em linhas gerais, como o próprio afirma, na doutrina de Laband. Tal como Filinto Bastos, Viveiros de Castro estruturou o seu texto do geral para o

⁴³⁵ Filinto Justiniano Ferreira Bastos, *Manual de direito público e de direito constitucional*, p. 35.

⁴³⁶ Filinto Justiniano Ferreira Bastos, *Manual de direito público e de direito constitucional*, p. 49.

⁴³⁷ Filinto Justiniano Ferreira Bastos, *Manual de direito público e de direito constitucional*, pp. 49-55.

particular, iniciando a explanação com a divisão entre Estados simples e Estados compostos, apresentando as seguintes definições para cada um dos tipos:

Estado simples é o que, indiviso, está na posse de uma soberania completa e permanente no exterior, e homogênea no interior. O Estado composto implica a reunião, mais ou menos completa e durável, de vários Estados, sob um governo comum ou sob um príncipe comum. Esta categoria compreende combinações variadas cujos característicos se apresentam algum tanto indecisos: união real, união pessoal, confederação de Estados, Estado federal, império federal.⁴³⁸

A partir dessa compreensão, o autor argumenta que o Estado composto seria marcado por uma múltipla hierarquia, já que o poder não estaria concentrado somente em uma instância central como no unitário.⁴³⁹ Esses Estados marcados por uma pluralidade de poderes poderiam ser distinguidos entre Estados compostos organizados na forma de federação e na forma de confederação.

Viveiros de Castro associou as diferenças entre as duas formas à oposição entre pessoa jurídica e sociedade. Segundo o autor a primeira seria um sujeito de direito, tal como o Estado federado, uma unidade organizada, uma pessoa, em oposição à sociedade, que estaria caracterizada por uma relação de direito, como a confederação.⁴⁴⁰ Com base nesse ponto inicial o autor desenvolve os elementos que diferenciariam a organização federal e a confederação. O fundamento jurídico da federação seria a constituição, a partir da qual o poder central passaria a ser o poder soberano, não se confundindo com a soma das vontades e dos poderes de cada uma das partes que o compõem, mas um poder soberano, com os atributos que esse conceito implicaria. Os estados membros gozariam de autonomia absoluta para gerir os negócios de seu interesse, desde que respeitada a constituição federal. A confederação, por seu turno, seria resultado de um acordo de vontades, definidas pela maioria dos membros, sendo cada um deles não só independente e autônomo, mas soberanos. É justamente o quesito da soberania, na federação pertencente ao poder central e na confederação a cada uma de suas partes, que distinguiria definitivamente uma e outra estrutura estatal no texto apresentado por Viveiros de Castro.⁴⁴¹

⁴³⁸ Augusto Olímpio Viveiros de Castro, *Estudos de direito público*, p. 134.

⁴³⁹ Augusto Olímpio Viveiros de Castro, *Estudos de direito público*, p. 137.

⁴⁴⁰ Augusto Olímpio Viveiros de Castro, *Estudos de direito público*, p. 136.

⁴⁴¹ Augusto Olímpio Viveiros de Castro, *Estudos de direito público*, pp. 136-137.

O autor apóia-se novamente na argumentação comparativa para clarificar a conceituação de Estado federal ao justapor à democracia e considerar a idéia do povo soberano. Segundo Viveiros de Castro, “Assim como na simples democracia cada cidadão é súdito, isto é, é objeto do poder do Estado, participando ao mesmo tempo da soberania, assim no Estado Federal cada membro é, considerado em si mesmo, objeto do poder central; e, considerado como parte componente da pessoa jurídica – Estado Federal – proprietário da soberania.”⁴⁴²

Apesar de ser partidário da organização federal, de valorizar a forma de organização estatal e de não compartilhar da defesa do unitarismo ou do modelo confederativo, Viveiros de Castro reafirmou algumas críticas que já havia feito à forma estatal.

O nosso regime federativo, é forçoso confessar, ainda não tem existência real. Os Estados, em sua maioria, são verdadeiras capitâneas enfeudadas a donatários felizes, que, usufruindo a título precário, procuram tirar das suas concessões o maior lucro possível. Nem outro podia ser o resultado, desde que o Regulamento Alvim impediu a livre manifestação da vontade popular, adulterando assim as novas instituições.⁴⁴³

Não obstante a estas críticas, Viveiros de Castro combateu em seu livro propostas unitaristas defendidas por Sylvio Romero e Alfredo Valladão, sustentando que além de afinado com a tradição e a história do país o modelo federal seria o mais apropriado para organizar um país com a extensão territorial do Brasil. Ainda que tenha adotado um posicionamento crítico frente à concretização do federalismo no país, o autor não deixou de argumentar em favor do regime e esclarecer aos leitores que era essa a melhor opção para a organização nacional. De acordo com o autor, os problemas políticos que o país estava enfrentando não deveriam ser atribuídos à constituição e ao federalismo, mas sim as práticas políticas desviantes do projeto inicial.

O histórico que fizemos do movimento federalista no Brasil prova que ele está justamente de acordo com as nossas tradições, realizou uma velha aspiração nacional, e constitui o único regime possível em um país tão vasto como o nosso, em que há tantos interesses antagônicos. A ‘desordem geral que nos avilta e enfraquece’ não tem a sua fonte na Constituição Federal; ao contrário, se fossem cumpridas as suas disposições, seriam pacificamente resolvidas

---

⁴⁴²

Augusto Olímpio Viveiros de Castro, *Estudos de direito público*, p. 139.

⁴⁴³

Augusto Olímpio Viveiros de Castro, *Estudos de direito público*, p. 210.

muitas questões que se agravaram devido unicamente aos interesses particulares, à indébita intervenção dos políticos profissionais.⁴⁴⁴

Com relação ao argumento de Sylvio Romero de que o estágio cultural do povo brasileiro o tornaria inapto para o regime federativo, Viveiros de Castro o considera inaceitável e o rebate afirmando que se o problema do país fosse seu povo, não haveria outro regime ou forma de Estado a ser implementado, a não ser um retorno ao “antigo despotismo dos tempos de El-Rei Nosso Senhor”⁴⁴⁵. Em nenhum momento de seu texto Viveiros de Castro se afasta da defesa da manutenção e do aperfeiçoamento do regime federal, rejeitando a conveniência de uma re-centralização do poder. A ênfase no discurso é de que aspectos da operacionalização prática do regime e da vida política do país poderiam, e deveriam, ser melhorados, mas que de modo algum seriam convenientes alterações no regime que havia sido definido pela constituição de 1891. Tal como já visto em outros livros do período, o argumento de que o equilíbrio entre o poder central da união e os estados autônomos era o elemento essencial para o sucesso da federação brasileira é também central no texto de Viveiros de Castro.

Cada vez mais se acentuam as diversidades de interesses e situações entre os diversos Estados da República, e que se os do sul, progressistas, prósperos e felizes, não tiverem a mais completa autonomia na gestão dos negócios do seu peculiar interesse, se forem todos jungidos à canga de um unitarismo irracional, violenta se tornará a tentação da separação, para se libertar do peso morto do norte, que se estiola, desgraçadamente entregue às maquinações de um partidarismo interesseiro e sem ideais. Em vez de estarmos a apelar para as forças armadas, concitando-as ao restabelecimento de um sistema unitário ao qual devemos o mais asfíxiante dos regimes centralizadores, devemos empregar todos os nossos esforços para que se torne uma realidade a Federação, libertos os Estados das influências partidárias, e no pleno gozo da autonomia que a Constituição lhes assegura. É isto que o patriotismo aconselha, ou antes impõe como medida suprema de salvação pública.⁴⁴⁶

Para discutir o modelo de organização federal, assim como Filinto Bastos, Almachio Diniz primeiramente diferencia a centralização e a descentralização. O autor caracteriza a centralização, que poderia manifestar-se política e/ou administrativamente, como princípio que agrega a organização em um poder central que canaliza os interesses

⁴⁴⁴ Augusto Olímpio Viveiros de Castro, *Estudos de direito público*, pp. 211-212.

⁴⁴⁵ Augusto Olímpio Viveiros de Castro, *Estudos de direito público*, p. 215.

⁴⁴⁶ Augusto Olímpio Viveiros de Castro, *Estudos de Direito Público*, pp.217-218.

comuns. A descentralização, por outro lado, ocorreria quando o poder de ação governamental fosse exercido diretamente pela sociedade, manifestando-se pelo *self-government* ou *self-administration*.⁴⁴⁷ O Estado federal seria então uma espécie da estrutura geral da centralização, sendo classificado ainda como composto, por se tratar de uma união de diferentes membros em torno de uma soberania única e comum.

Seguindo o padrão de argumentação comum nos livros gerais de direito constitucional, Diniz sustentou o conceito de organização federal com base na oposição ao modelo da confederação. Enquanto esta seria marcada pela preservação da autonomia interna e externa dos estados membros, reunidos por um tratado e constituindo uma relação de direito, mas não uma pessoa jurídica, sem um executivo central que expresse a vontade geral, a federação teria características opostas.⁴⁴⁸ Veja-se: “O Estado federal absorve a personalidade dos Estados componentes perante os estrangeiros e o poder central executa por seus agentes as suas decisões nos Estados unidos. A soberania reside no poder central, pelo que é uma pessoa jurídica e não simples relação de direito.”⁴⁴⁹

Embora Almachio Diniz tenha destacado um entendimento bastante tradicional sobre o federalismo, diferentemente da maioria dos textos da época, o autor avança em sua análise e preocupa-se em enfatizar elementos da descentralização do poder político que precisariam ser operados no país. O autor não se furta a um posicionamento mais firme, adotando a defesa de um modelo com tendências mais descentralizadoras. Nesse sentido, Diniz apresentou a diferenciação proposta Stuart Mill para caracterizar dois tipos diferentes de federação, uma chamada unitária na qual o poder estaria mais centralizado na união e outra mais descentralizada, com maior amplitude na área de atuação das partes componentes da federação. E inclui o país nessa última concepção, predominando no Brasil um federalismo marcado principalmente pelo poder autônomo dos estados em relação à união.

A forma unitária caracteriza-se, como não há entre nós absolutamente, pela centralização mais ou menos completa dos órgãos político administrativos. O unitarismo é antítese do federalismo. Não temos nenhuma centralização política, nem administrativa. A nossa característica é justamente a da federação: um governo nacional que pratica atos por agentes de administração em todo o território nacional constituído pelos Estados Unidos, enquanto estes têm a mais completa autonomia de governo interno

⁴⁴⁷ Almachio Diniz Gonçalves, *Direito público e constitucional brasileiro*, pp. 70-71.

⁴⁴⁸ Almachio Diniz Gonçalves, *Direito público e constitucional brasileiro*, p. 75.

⁴⁴⁹ Almachio Diniz Gonçalves, *Direito público e constitucional brasileiro*, pp. 75-76.

e administração. Nem mesmo a denominação de unitária mista poderia caber à nossa forma, porque a descentralização político-administrativa dos Estados é a mais completa possível.⁴⁵⁰

Apesar dessa argumentação, indo um tanto além das outras publicações contemporâneas, Almachio Diniz não deixa de mencionar que o país estava organizado com um governo central, porém compatível com os governos locais, a união teria poderes próprios e diversos dos estaduais, existindo ainda leis estaduais e federais.⁴⁵¹ As duas esferas deveriam manter-se, assim, em harmonia e em equilíbrio para o sucesso e estabilidade do regime.

Diferentemente de Almachio Diniz e de Viveiros de Castro que incluíram em seus livros algumas críticas pontuais inovadoras em relação aos outros livros, Araújo Castro segue em seu livro o padrão comum de argumentação utilizada pela grande maioria dos autores ao discutir no capítulo intitulado “noções fundamentais” as diferentes formas de organização do Estado. Neste capítulo o autor opõe as noções de confederação, federação e unitarismo, artifício argumentativo freqüente entre os autores, para caracterizar para o leitor cada uma das diferentes formas.

A confederação é caracterizada por Araújo Castro como a reunião de estados soberanos com interesses comuns, baseada no direito internacional e originada por pacto ou tratado, cujas disposições estabelecem a área de ação do poder central, mantendo a independência de cada um dos membros. Em contra-partida, o autor define a federação como formação de direito público, fruto de uma constituição que define as relações entre a união e suas partes componentes num governo dual, mantendo uma forte ligação de coesão e na qual todos os cidadãos estão sob o poder federal. De acordo com o autor, o regime unitário diferencia-se dos dois outros por possuir somente um governo com autoridade total e exclusiva no país. O autor finaliza a sua narrativa retomando a questão da soberania e colocando-a como elemento diferenciador dos modelos. No entender de Araújo Castro, na confederação cada um dos estados membros é soberano, por outro lado, na federação somente na união residiria a soberania, possuindo os estados certa medida de autonomia, restrita a seus negócios.⁴⁵²

Apesar das particularidades que qualquer discurso implica, o que se percebe de um modo geral nos livros de direito constitucional analisados é uma constância na linha argumentativa nos textos publicados nesse tipo de material editorial. Ainda que vários anos

⁴⁵⁰ Almachio Diniz Gonçalves, *Direito público e constitucional brasileiro*, p. 77.

⁴⁵¹ Almachio Diniz Gonçalves, *Direito público e constitucional brasileiro*, pp. 98-99.

⁴⁵² Raymundo de Araújo Castro, *Manual da constituição brasileira*, pp. 33-34.

separem os primeiros dos últimos livros publicados durante a primeira república, não parece haver uma mudança muito brusca no padrão geral dos discursos dos constitucionalistas nesses assuntos.

Nesse sentido, o livro de Paulo M. de Lacerda, publicado após a reforma de 1926, insiste ainda na caracterização da federação em contraste com a confederação e no argumento de que a federação brasileira encontraria seus limites na constituição federal e que a organização estatal deveria ser entendida a partir da oposição entre a união soberana e os estados autônomos. Assim, no modelo do federalismo brasileiro, a constituição federal seria o documento que definiria os limites da autonomia dos estados membros e as formas como a soberania nacional seria exercida na vida prática pelos poderes públicos.⁴⁵³

O documento dessa construção de direito público [o Estado federal] é a constituição federal, expressão da vontade soberana do povo na sua integridade. Ele estampa a organização geral, criando os órgãos de governo e distribuindo-lhes as respectivas funções, determinando a extensão territorial que toca à União e aos Estados, prescrevendo a esfera de ação que compete à União, aos Estados e mesmo aos Municípios, definindo os direitos fundamentais de cidadania, e os individuais dos nacionais e também dos estrangeiros habitantes no território.⁴⁵⁴

Deste modo, para Paulo M. de Lacerda, o federalismo brasileiro estava definido na constituição federal, já que era o documento que estabelecia, política e juridicamente, a forma como a federação deveria se organizar e o modo como a união e os estados se relacionariam e repartiriam o exercício da soberania e as funções públicas.⁴⁵⁵

O autor insiste também no argumento que defende a forma federativa como a mais apropriada para o país e como modelo superior ao modelo da confederação. Seu discurso segue o padrão característico do período, sustentando que só a federação seria capaz de equilibrar os interesses gerais do país, representado pela união, e os interesses de cada uma das diferentes regiões do país, permitindo que a harmonia e unidade da nação fosse mantida, sem que interesses conflitantes pudessem ameaçar o Estado.⁴⁵⁶

Para a manutenção dessa estabilidade, na opinião de Paulo M. de Lacerda, o texto do art. 1º da constituição federal, que estabelece que a nação brasileira constitui-se por união perpétua e indissolúvel, era essencial para o federalismo brasileiro. Enquanto no

⁴⁵³ Paulo M. de Lacerda, *Princípios de direito constitucional*, v. I, p. 132.

⁴⁵⁴ Paulo M. de Lacerda, *Princípios de direito constitucional*, v. I, p. 133.

⁴⁵⁵ Paulo M. de Lacerda, *Princípios de direito constitucional*, v. II, p. 22.

⁴⁵⁶ Paulo M. de Lacerda, *Princípios de direito constitucional*, v. I, p. 132.

modelo confederativo a união das partes componentes seria temporária e dissolúvel, na federação a junção dos estados membros teria a intenção de constituir uma unidade constante.⁴⁵⁷

Com base nessas idéias, o autor definiu como características da união a totalização dos estados, soberania, organização apropriada, representação estrangeira. A união seria responsável por unir politicamente os estados membros em um único organismo independente. O autor reforça a idéia de que no federalismo apenas a união seria soberana, enquanto aos estados caberia a autonomia. A organização apropriada da união definiria sua organização política própria, que não se confundiria com o modo de organização de estados membros ou da confederação, mantendo-se única e indissolúvel, ao mesmo tempo definindo as relações entre si e suas partes componentes. Finalmente, somente a união seria pessoa jurídica de direito público externo, não cabendo tal qualificação aos estados membros, cuja autonomia, personalidade e representação seriam restritos ao âmbito interno, não possuindo representação estrangeira.⁴⁵⁸

Ao estabelecer as características que no seu entender definiriam a federação brasileira, o autor mais uma vez sustenta o argumento e da prevalência da união, como única entidade soberana que une e coordena os estados autônomos, mas limitados.

Essa realidade política e jurídica faz a preeminência da União, e a subordinação dos Estados federados, como o todo orgânico em relação aos respectivos órgãos, embora, e por isso mesmo, cada um destes tenha as suas funções e o seu funcionamento próprios. Assim, o governo da União sobreleva aos dos Estados, apesar destes terem, e exatamente porque têm, as suas órbitas particulares de governo, onde lhe é defesa a incursão.⁴⁵⁹

Sustentando argumentos bastante diferentes dos demais doutrinadores do período, Alfredo Varela foi uma voz um dissonante dentre os autores de livros gerais de direito constitucional. Isso porque defendeu um modelo mais radical de federalismo para o Brasil, com poderes amplos para os estados, fugindo do padrão de argumentação seguido pela maioria dos seus contemporâneos. A organização federativa aparece em seu livro *Direito constitucional brasileiro* como um dos temas principais, sendo abordada a partir de uma postura defensiva favorável a um federalismo bastante descentralizado, com destaque para a independência dos estados e restrição da esfera de atuação da união.

⁴⁵⁷ Paulo M. de Lacerda, *Princípios de direito constitucional*, v. II, p. 39.

⁴⁵⁸ Paulo M. de Lacerda, *Princípios de direito constitucional*, v. II, pp. 39-42.

⁴⁵⁹ Paulo M. de Lacerda, *Princípios de direito constitucional*, v. II, p. 40.

Alfredo Varela critica primeiramente a alteração realizada pela assembléia constituinte nos termos previstos no decreto n. 1 de 15 de novembro de 1889. O documento inicial da república brasileira elevava as antigas províncias a estados soberanos, mas o texto aprovado para a constituição de 1891 excluiu do texto definitivo a palavra soberania. Tal atitude, no entender do autor, seria um erro capaz de comprometer a unidade federativa que se estava instaurando, já que tendências centralizadoras e a tentativa de firmar laços entre regiões muito diversas seriam incompatíveis com o federalismo adotado.⁴⁶⁰

Dirigindo-se aos leitores, Varela questiona se o regime federativo, da forma como ficou consignado na constituição, estava de acordo com a situação do Brasil e se estabeleceu um sistema estável para o país. A partir desse problema e da definição que apresenta para o regime federalista, o autor constrói os seus argumentos em torno da questão do federalismo e assume a defesa do aumento do poder dos estados e a descentralização das atribuições da união. A definição que propõe para o federalismo é a seguinte:

O regime federativo tem aplicação em sociedades cujas diferentes partes não marchem no mesmo sentido, ou com a mesma velocidade, caso em que se incumbe a um governo central a função de presidir e coordenar todas as tendências convergentes da mesma sociedade, respeitando suas divergências legítimas, que passam a ser atendidas pelos governos locais das várias regiões em que se divide o país respectivo.⁴⁶¹

Desta forma, na opinião de Varela a margem de atuação da união deveria ser determinada de acordo com o nível de convergência dos interesses dos estados membros da federação. Considerando o Brasil um país extremamente heterogêneo, no qual cada uma das partes que compunham a federação possuíam diferenças inconciliáveis, em suas palavras, um território com “tendências diversas, interesses antagônicos, aspirações incombináveis, pensares que se excluem”⁴⁶², o autor sustenta seu argumento de que o poder da união deveria ser restringido em favor de uma maior independência dos estados. Alfredo Varela defende a necessidade da realização de reformas na constituição para

---

⁴⁶⁰ Alfredo Varela, *Direito constitucional brasileiro*, p. 42.

⁴⁶¹ Alfredo Varela, *Direito constitucional brasileiro*, p. 42.

⁴⁶² Alfredo Varela, *Direito constitucional brasileiro*, p. 44.

adaptar o federalismo às condições reais de disparidade que se faziam presente entre as regiões do país, sob pena de o Brasil desaparecer como unidade política.⁴⁶³

Nesse ponto específico, o posicionamento de Varela está em disparidade com o de Silva Marques que, por sua vez, defende justamente que as características comuns compartilhadas pelas diferentes regiões sustentariam a unidade nacional brasileira e a federação. No mesmo sentido, contradiz a argumentação de Moniz de Aragão de que o Brasil era um país cujas diferentes regiões eram em alguma medida bastante homogêneas entre si, o que facilitaria a manutenção da união, apesar de disputas internas.⁴⁶⁴

Diante das disparidades elencadas, Varela afirma que o pacto federal brasileiro só poderia se sustentar com uma união livre, devendo ser a ação do governo central reduzido ao mínimo possível, limitando-se a regular os interesses comuns aos estados do país, impondo somente aos estados a forma republicana e a consagração de direitos individuais. Os interesses comuns aos estados seriam somente

os que decorrem de um passado comum, que estabelece natural aliança entre eles, que os predispõe a tratarem-se como irmãos em suas relações, tanto internacionais, como industriais, assegurando uns aos outros mútuo apoio em qualquer calamidade, impedindo que sejam resolvidas pela violência suas desavenças, e amparando-se reciprocamente em caso de perigo exterior ou interior.⁴⁶⁵

Varela também foge do padrão de argumentação verificado nos outros livros constitucionais da primeira república ao defender que o regime unitário seria em tese preferível ao federal. No entanto, no caso brasileiro o federalismo seria necessário como forma transitória, já que entendia ser impossível a permanência do país como unidade nacional sem que fossem concedidos espaços amplos de independência aos estados. A federação, portanto, era no seu entender uma imposição para a manutenção do Estado brasileiro, que em virtude das heterogeneidades regionais não se manteria como Estado unitário.⁴⁶⁶

Excetuando-se as duras críticas que Varela elaborou sobre a forma de organização política e jurídica do país e sua defesa contundente de um federalismo descentralizado, a maioria dos doutrinadores, como já visto, segue uma proposta argumentativa mais central, limitando-se a críticas mais pontuais. Alguns doutrinadores relacionam as dificuldades

---

⁴⁶³ Alfredo Varela, *Direito constitucional brasileiro*, p. 43.

⁴⁶⁴ Antônio Moniz de Aragão, *O direito constitucional brasileiro*, p. 76.

⁴⁶⁵ Alfredo Varela, *Direito constitucional brasileiro*, p. 48.

⁴⁶⁶ Alfredo Varela, *Direito constitucional brasileiro*, p. 365.

enfrentadas na concretização da federação brasileira à questão da divisão territorial do país e à demarcação das regiões dos estados membros. Esses autores questionaram a transformação automática das antigas províncias imperiais em estados membros da união, uma vez que para eles tal divisão já era problemática por basear-se nas capitanias hereditárias e não considerar as peculiaridades regionais e a necessidade de se estabelecer um equilíbrio entre as localidades. É um tipo de argumento que se repete em alguns textos, destacando que os problemas da divisão territorial poderiam ser prejudiciais para a estrutura federal, implicando predominância de determinados estados frente a outros.

Nesse sentido, Felisbello Freire atentou primeiramente para o fato de que a centralização promovida pelo governo imperial haveria criado uma desigualdade muito grande entre as diversas regiões do país. Não havendo uma organização política que permitisse a valorização e representação de cada uma das províncias do país, as grandes províncias é que comandavam a administração pública, prejudicando, ainda mais, o desenvolvimento das províncias menores.⁴⁶⁷ Na opinião do autor, mesmo a implementação da república e do regime federativo no país não resolveram por completo o problema do desequilíbrio entre as regiões do país, uma vez que não teria enfrentado a questão territorial. Freire destaca que para que uma verdadeira federação tivesse lugar no país seria essencial que os limites territoriais fossem revistos, evitando assim uma clivagem entre as condições de cada um dos membros da federação.⁴⁶⁸

Rodrigo Octavio e Domingues Vianna, em co-autoria, também relacionam complicações do regime federativo brasileiro à divisão territorial do país e à composição da república federativa a partir das províncias imperiais. Segundo os autores, a divisão do território em províncias a partir das capitanias hereditárias não foi uma organização planejada, ao contrário, foi uma “divisão territorial muito defeituosa”⁴⁶⁹. Como organizado em Estado simples, durante o império, a desproporção da divisão entre os territórios das províncias não teria causado tantos problemas, mas uma vez estabelecida a federação, as consequências das desigualdades entre os estados seriam bastante sérias. Por a organização federativa ter como uma de suas condições básicas a igualdade entre os estados membros, a desproporção territorial, capaz de gerar um desnivelamento econômico e social, poderia

---

⁴⁶⁷ Felisbello Freire, *História constitucional da república dos estados unidos do Brasil*, p. 116.

⁴⁶⁸ Felisbello Freire, *História constitucional da república dos estados unidos do Brasil*, pp. 121-122.

⁴⁶⁹ Rodrigo Octavio de Langgaard Menezes e Paulo Domingues Vianna, *Elementos de direito público e constitucional*, p. 25.

comprometer totalmente a federação e a estabilidade do Estado brasileiro. Os autores inclusive alertam que a desproporção “pode vir a ser funesta para o regime federativo.”⁴⁷⁰

Nesse aspecto constitucional, os autores criticam a forma como a constituição de 1891 tratou do tema, dificultando a reversão do problema e uma possível reorganização do território. A constituição brasileira, ao contrário do que acontecia nos EUA e na Argentina, não deixou qualquer espaço para que a união pudesse agir no sentido de redistribuir os estados, desmembrando ou criando novos, de forma que somente aos estados caberia a uma nova divisão. Por esta razão, os autores consideram que a constituição de 1891 adotou um “intransigente federalismo”⁴⁷¹.

Na mesma linha argumentativa, Carlos Maximiliano criticou o fato de os constituintes não terem enfrentado o problema da desigualdade entre os estados membros, deixando de aprovar medidas que poderiam vir a contribuir para um maior equilíbrio na união nacional. O autor afirma que a divisão territorial deveria ter sido revista, ao invés de a nova constituição simplesmente transformar as antigas províncias, cujos limites eram originários das capitanias hereditárias, em estados, algumas das quais, no seu entender, não estavam preparadas para atuar como unidades autônomas na federação. Ele ainda lamenta que não tenha sido aprovada uma emenda que previa o número igual de deputados por estados, o que impediria em certa medida a hegemonia dos grandes estados.⁴⁷²

Entendidos como parte dos mecanismos atuantes nos processos de construção, divulgação e legitimação das normas constitucionais e, de forma mais ampla, do novo regime político e jurídico do país, os livros gerais de direito constitucional abordaram com cautela os debates entre unitaristas e federalistas sobre a configuração da federação brasileira. Na maioria dos textos o que se percebe é uma preocupação em apresentar aos leitores entendimentos mais conciliatórios, sem envolvê-los nas divergências que permeavam as discussões e que poderiam de alguma forma contribuir para o enfraquecimento ou desestabilização da organização estatal. Nesse sentido, em geral os autores registraram as discussões sobre um federalismo com características mais descentralizadas ou centralizadas numa perspectiva histórica, como um embate já solucionado. Assim, salvo exceções, adotam uma postura com nuances mais intermediárias, evitando uma defesa muito extremada de um ou outro entendimento,

⁴⁷⁰ Rodrigo Octavio de Langgaard Menezes e Paulo Domingues Vianna, *Elementos de direito público e constitucional*, p. 26.

⁴⁷¹ Rodrigo Octavio de Langgaard Menezes e Paulo Domingues Vianna, *Elementos de direito público e constitucional*, pp. 27-28.

⁴⁷² Carlos Maximiliano Pereira dos Santos, *Comentários à constituição brasileira de 1891*, pp. 135-138.

sintetizando o debate, mas valorizando acima de tudo o equilíbrio e a harmonia da república federativa. Os autores em geral também compartilharam o argumento de que o federalismo seria marcado por uma concepção de Estado chefiado por um governo comum, responsável por cuidar de interesses comuns e relações externas, mantendo a integridade e a unidade nacional, que atuaria em compasso com os governos locais que cuidariam de cada uma das diferentes regiões mantendo certa autonomia e esferas de ação independentes. O conceito foi geralmente construído em oposição aos dos modelos confederativos e unitários, justamente no esforço para diferenciá-lo e clarificar a compreensão dos leitores. Apesar de em geral não mergulharem em críticas ao regime, alguns autores ressaltaram o argumento de que divisão territorial do Brasil poderia gerar desequilíbrios fortes entre os estados e prejudicar o êxito da federação.

3.1.5 Problemas constitucionais e o argumento do equilíbrio entre união e estados membros

Nos livros gerais de direito constitucional o tema do federalismo é discutido também, ainda que de forma mais indireta, quando os autores se debruçam sobre questões pontuais do direito constitucional brasileiro. Ao abordar assuntos como o sistema bicameral do poder legislativo, a dualidade da justiça, as hipóteses de intervenção federal nos estados e a divisão de rendas eles tangenciam o federalismo e apresentam seus entendimentos sobre a configuração e organização da federação brasileira.

A partir dos sentidos empregados ao conceito de federalismo surgem determinadas ações e formas de operacionalização prática marcadas pelos entendimentos criados com base na concepção do instituto. No esforço para estabelecer essas compreensões, os autores apresentam a seus leitores a sínteses dos principais debates constitucionais do período firmando seus posicionamentos. O modo como abordam cada um dos problemas constitucionais também parece indicar o nível de concordância que essas questões haviam encontrado em outras esferas de debates. É nesse sentido que podem ser entendidas a existência de maiores ou menores divergências entre a narrativa dos autores, bem como determinadas omissões e silêncios em seus textos.

3.1.5.a Bicameralidade do legislativo federal

A divisão do poder legislativo federal em duas câmaras foi objeto de estudo em todos os livros gerais de direito constitucional pesquisados, sendo que a argumentação dos autores estava centrada basicamente em dois aspectos principais. O primeiro deles refere-se à idéia de que a existência de duas câmaras permitira que as decisões do poder legislativo fossem mais maduras, uma vez que procedimentos de aprovação mais complexos e longos afastariam medidas equivocadas, permitindo maior controle ao legislativo. O outro enfatiza a questão da representatividade, considerando que a Câmara dos Deputados seria o lugar de representação da nação, enquanto o Senado Federal seria o órgão responsável por representar igualmente cada um dos estados membros. Nesse caso, a opção pelo sistema bicameral era vista como um dos mecanismos de fortalecimento da federação e equilíbrio entre os poderes central e estadual, bem como entre os estados.

Contudo, esses dois argumentos nem sempre aparecem em conjunto nos textos estudados. Ao discutir a dualidade do poder legislativo, por exemplo, Godofredo Autran destaca que a existência das duas câmaras seria vantajoso no que tange a um maior controle das deliberações, sem no entanto discutir a questão da representatividade dos estados no Senado Federal.⁴⁷³ O mesmo pode ser verificado no livro de Soriano de Souza. Ao discutir a dualidade do poder legislativo, ele sustenta somente o argumento de que tal organização seria favorável no sentido de garantir decisões com maior nível de maturidade no poder público. As duas câmaras funcionariam como limites mútuos, afastando decisões apressadas e diminuindo a possibilidade de desvirtuamento de suas funções constitucionais.

Uma segunda câmara produz o inestimável benefício de obrigar a primeira a estudar melhor as questões sujeitas à sua deliberação, porque vê diante de si a outra câmara, que pode desaprovar suas deliberações precipitadas ou apaixonadas.

As assembléias únicas tendem a concentrar em si todo o poder do Estado, e facilmente se corrompem pelo excesso de poder.⁴⁷⁴

O autor, no entanto, não associa a questão ao federalismo, não havendo argumentação no sentido de que a dualidade do legislativo permitiria tanto a representatividade dos estados, no Senado Federal, quanto da nação, na Câmara dos

---

⁴⁷³ Cf. Manoel Godofredo d'Alencastro Autran, *Constituição da república dos estados unidos do Brasil*, p. 8.

⁴⁷⁴ José Soriano de Souza, *Princípios de direito público e constitucional*, p. 145.

Deputados. Soriano de Souza limita-se a fazer essa distinção entre as duas câmaras, mas sem desenvolver o argumento, presente em textos de outros publicistas, de que tal divisão seria importante para o regime federal.⁴⁷⁵

Com exceção dessas duas primeiras publicações do período, os livros de Godofredo Autran e José Soriano de Souza, nos quais não está presente o argumento que relaciona a dualidade do legislativo ao modelo federalista implementado no país, em geral os autores estruturam sua argumentação sobre a composição dual a partir dos dois aspectos acima descritos ou somente na questão da representatividade dos estados. Incorporando este último, os discursos seguem um padrão de argumentação no qual a ênfase é justamente na idéia de que a existência de duas câmaras não só permitira decisões mais acertadas do poder legislativo como seria uma das bases para o êxito do federalismo brasileiro. Os livros mantêm assim uma postura compatível com os posicionamentos já apresentados, procurando explicar, defender e legitimar o regime junto a seus leitores. A tônica de que o federalismo seria a melhor opção para a organização do Estado brasileiro é uma constante nos textos, de forma que enaltecer a dualidade do legislativo como base para o equilíbrio e harmonia do regime era mais um artifício argumentativo para a divulgação desse entendimento entre o público leitor em geral e para firmar as bases para o progresso do país.

A argumentação de João Barbalho sobre a dualidade do legislativo é toda focada na questão da representatividade. Como visto anteriormente, um dos argumentos centrais do autor ao abordar a questão do federalismo brasileiro e que perpassa vários trechos de seu livro é que seu conceito implicaria a idéia de dualismo. O poder central e o poder local constituiriam assim os dois pólos a partir dos quais o país passava a se organizar e distribuir competências e atribuições aos diferentes órgãos estatais. Com base nessa perspectiva, Barbalho compreende a dualidade do legislativo e a conveniência do estabelecimento de duas câmaras, a Câmara dos Deputados composta por representantes da nação e o Senado Federal por representantes dos estados membros em igualdade numérica, como elementos essenciais na composição e estabilidade da federação brasileira. Barbalho concentra sua argumentação especialmente nesse aspecto da dualidade do legislativo, afirmando categoricamente que, por conta da representatividade, a existência de duas câmaras era “condição para o federalismo”⁴⁷⁶.

Da mesma forma, Domingues Vianna defendeu ser acertada a dualidade do

---

⁴⁷⁵ Cf. José Soriano de Souza, *Princípios de direito público e constitucional*, p. 169.

⁴⁷⁶ João Barbalho Uchôa Cavalcanti, *Constituição federal brasileira - Comentários*, p. 55.

legislativo prevista na constituição, associando o estabelecimento de duas câmaras essencialmente à representatividade dos estados no poder central. O autor destaca aos leitores que esse modo de organização do poder público seria próprio da estrutura de Estado adotada pelo país, de forma que a defesa do federalismo deveria estar associada à defesa da dualidade do legislativo federal. Note-se a afirmação do autor: “Se o Senado representa os Estados, ao passo que a Câmara representa diretamente o povo, é evidente que em uma assembléia daquela natureza é imprescindível a igualdade de representação, de acordo com a própria natureza do regime adotado.”⁴⁷⁷

Ao tratar do poder legislativo, Silva Marques, apesar de problematizar a estrutura dual, afirma a sua conveniência para o caso do Brasil republicano. De acordo com o autor só uma “razão de ordem superior” poderia justificar essa opção de organização do poder público, a qual, no caso brasileiro, seria devida ao problema da desigualdade entre os estados que passaram a compor a federação.⁴⁷⁸ Essa questão, como já mencionado, gerou reflexões por parte dos constitucionalistas do período, tendo em vista que havia a preocupação de que o desnível provocado por uma divisão arbitrária do território nacional seria tão grande que poderia causar um sério desequilíbrio no sistema, comprometendo o regime federativo como um todo. Para o autor, a dualidade do legislativo estaria a serviço de conter esse temido desequilíbrio, possibilitando aos estados uma representação igualitária no exercício do poder legislativo, preservando as bases federalismo. A idéia central continua, portanto, a mesma que predominava nos discursos registrados nos outros livros de direito constitucional, isto é, a de que o federalismo era o modelo de organização estatal mais adequado para o país e que a concretização e operacionalização das novas normas políticas e jurídicas deveriam sustentar o equilíbrio e estabilidade desse regime. A argumentação dirigida aos leitores é no sentido de educá-los dentro dessa perspectiva.

A nossa constituição preceitua entretanto o regime da dualidade e não podia deixar de fazê-lo dadas as condições de desigualdade em que se acham as unidades políticas que compõe a federação, não só quanto a população mas também quanto ao território. A desigualdade territorial não tem influência atual no direito de representação, mas viria a tê-lo desde que se desse o aumento da população, e como ela é possível tanto nos grandes como nos pequenos territórios, pelo menos enquanto oferecerem condições de vida para os núcleos humanos, a desigualdade seria sempre um fato.⁴⁷⁹

⁴⁷⁷ Paulo Domingues Vianna, *Constituição federal e constituições dos estados*, p. 21.

⁴⁷⁸ Cf. Silva Marques, *Elementos de direito público e constitucional*, p. 119.

⁴⁷⁹ Silva Marques, *Elementos de direito público e constitucional*, p. 120.

Acompanhando essa tendência, Rodrigo Octavio e Domingues Vianna apresentam a seus leitores o argumento de que a dualidade do legislativo seria uma decorrência necessária do modelo federal. Ao abordar a questão os autores fazem duas referências importantes: uma ao debate capitaneado por Bernardino de Campos no congresso constituinte e outra a obra de João Barbalho, *Constituição federal brasileira - Comentários*. Os autores transcrevem e suportam a idéia defendida na constituinte de que a dualidade do legislativo, dividido entre a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, era elemento essencial do sistema federativo adotado, permitindo a cada um dos estados da união uma participação igualitária no processo legislativo do país. Assim, seriam consagradas as vontades da nação, representada pela Câmara, e dos estados, representados pelo Senado. Esta seria, na opinião dos autores, a razão principal da divisão do poder legislativo em duas esferas distintas, garantindo a manutenção da federação, sem que um ou outro estado pudesse impor suas prioridades aos demais.⁴⁸⁰

Procurando reforçar seu argumento e afastar de seus leitores hipóteses contrárias a ele, os autores afirmaram também que não haveria divergências entre os publicistas sobre a conveniência da dualidade do legislativo para os países que adotaram o sistema federativo. De acordo com seu texto, mesmo os estudiosos que não viam a federação com uma forma apropriada para a organização estatal consideravam que, uma vez tendo sido ela adotada, a separação entre os representantes da nação e dos estados era necessária.⁴⁸¹

No entanto, essa observação não prevaleceria na organização dos estados particulares. De acordo com os autores, as vantagens oferecidas pela dualidade do legislativo na estruturação do país não seriam verificadas nos estados particulares, justamente por não apresentarem a mesma estrutura.⁴⁸²

Seguindo o padrão de argumentação verificado nos autores analisados, ao comentar a forma de organização do poder legislativo no âmbito federal e estadual, Castro Nunes afirma que “o Senado da União traduz o princípio da igualdade e autonomia das unidades federadas.”⁴⁸³ O autor também justifica o sistema bicameral na instância federal com base na necessidade de haver um equilíbrio na representatividade da nação, pelos

---

⁴⁸⁰ Rodrigo Octavio de Langgaard Menezes e Paulo Domingues Vianna, *Elementos de direito público e constitucional*, p. 99.

⁴⁸¹ Cf. Rodrigo Octavio de Langgaard Menezes e Paulo Domingues Vianna, *Elementos de direito público e constitucional*, p. 100.

⁴⁸² Cf. Rodrigo Octavio de Langgaard Menezes e Paulo Domingues Vianna, *Elementos de direito público e constitucional*, p. 102.

⁴⁸³ José de Castro Nunes, *Constituições estaduais*, p. 60.

deputados eleitos, e de cada um dos estados, com número iguais de senadores. Descartando, por meio deste mesmo ponto, a conveniência de que cada um dos estados também organizasse o seu legislativo em duas câmaras.⁴⁸⁴

Aristides Milton, por sua vez, expõe os dois argumentos para justificar o acerto dos constituintes ao consagrarem a dualidade do poder legislativo. Por um lado o autor destaca que existindo duas esferas diferentes, o poder legislativo com o um todo estaria menos sujeito a pressões e a decisões inconvenientes e impróprias, podendo amadurecer e aprofundar as decisões essenciais para o país. A outra linha de argumentação é no sentido da valorização do sistema federal, garantindo no poder legislativo central não só a representação da nação brasileira, como também dos estados membros da federação. Desta maneira, estariam resguardados tanto os interesses de cada uma das regiões do país como também os interesses gerais da união.⁴⁸⁵ Assim, o Senado seria formado por um número fixo e igual de senadores representando igualmente cada um dos estados da federação, já que os direitos era os mesmos para todos eles.⁴⁸⁶

Moniz de Aragão ponderou que independente da organização política e jurídica adotada por um Estado, a separação entre senadores e deputados seria vantajosa e de “utilidade indiscutível”⁴⁸⁷. Todavia, o autor destaca que essa divisão do legislativo seria especialmente bem vinda nos países de estrutura federativa. Neste caso, seria importante justamente para garantir a representação igualitária dos estados membros, consagrando, assim, o elemento nacional, no caso da população que elege seus deputados, e o elemento federal, garantindo a representação dos estados. Apesar de criticar a forma adotada pela constituição brasileira para a eleição dos senadores, considerando-a inclusive responsável pela oligarquia no Senado⁴⁸⁸, o autor não se distancia da base argumentativa geral, que enaltece o modelo federal e considera de suma importância para o seu êxito o sistema bicameral.

A dualidade de câmaras é um princípio definitivamente vitorioso no vasto campo do direito constitucional. Sua utilidade é indiscutível, quer se trate da forma monárquica ou da republicana, unitária ou federativa, quer se trate de simples estados federados. É indispensável não só à elaboração das leis, como ao regular funcionamento dos grandes organismos sociais.

⁴⁸⁴ José de Castro Nunes, *Constituições estaduais*, p. 61.

⁴⁸⁵ Cf. Aristides Augusto Milton, *A constituição do Brasil*, p. 69.

⁴⁸⁶ Cf. Aristides Augusto Milton, *A constituição do Brasil*, p. 113.

⁴⁸⁷ Antônio Moniz de Aragão, *O direito constitucional brasileiro*, p.115.

⁴⁸⁸ Antônio Moniz de Aragão, *O direito constitucional brasileiro*, pp. 116 e ss.

Nas federações diz-se que o Senado representa os Estados e a Câmara o povo, esta o elemento nacional, aquele o elemento federal.⁴⁸⁹

Ainda que tenha mantido como argumento central para a defesa dualidade do legislativo a idéia de que as duas câmaras funcionariam como um sistema de poder e freio mútuo, dificultando excessos funcionais, decisões precipitadas, pressões e opressões indevidas e que seus propósitos fossem corrompidos⁴⁹⁰, Almachio Diniz não deixa de fazer referência ao argumento de que o Senado seria o lugar de representação dos estados, mantendo, assim, o equilíbrio entre cada um dos membros da federação e o poder central.

Araújo Castro, embora destaque também a conveniências da existência de duas instâncias diferentes como forma de controle e limitação uma da outra, afirma ser uma imposição do regime federalista a divisão entre a casa dos representantes da nação, Câmara dos Deputados, e a casa dos representantes dos estados, o Senado Federal.

Alguns escritores contestam a vantagem dessa divisão, mas não há negar que ela constitui uma garantia contra as precipitações e surpresas de uma só câmara, que, sem contrapeso nem limitações, pode ser levada a votar leis injustas e atentatórias dos interesses do povo.

Na federação, sobretudo, a dualidade de câmaras impõe-se, como uma necessidade, para o perfeito funcionamento do regime.⁴⁹¹

Maximiliano associa a questão da dualidade das câmaras ao sistema federativo ao justificá-la como meio de representação dos estados e de garantia de sua autonomia frente ao poder central, além de favorecer o amadurecimento das decisões do legislativo. O número idêntico de senadores por estado seria meio de equilíbrio na federação afastando a possibilidade de opressão dos estados menores.⁴⁹² Assim, de acordo com Maximiliano, a igualdade do número de senadores por estado funciona no sistema federativo como um elemento de equilíbrio entre os estados grandes e populosos e os estados pequenos.⁴⁹³

Ao discutir o poder público federal, Alfredo Varela mantém um discurso que destoa da maioria verificada nos livros gerais de direito constitucional. O autor critica a teoria clássica da divisão de poderes apresentada por Montesquieu. Para o autor a independência e o equilíbrio entre os poderes executivo, legislativo e judiciário seria irreal,

⁴⁸⁹ Antônio Moniz de Aragão, *O direito constitucional brasileiro*, p.115.

⁴⁹⁰ Almachio Diniz Gonçalves, *Direito público e constitucional brasileiro*, pp. 119-121.

⁴⁹¹ Raymundo de Araújo Castro, *Manual da constituição brasileira*, pp. 70-71.

⁴⁹² Cf. Carlos Maximiliano Pereira dos Santos, *Comentários à constituição brasileira de 1891*, pp. 263-265.

⁴⁹³ Cf. Carlos Maximiliano Pereira dos Santos, *Comentários à constituição brasileira de 1891*, p. 329.

havendo sempre um desnível entre eles. Por esta razão, o autor defende, adotando uma postura que pode ser considerada autoritária, a preponderância do poder executivo sobre os demais, com o objetivo de evitar distorções ainda maiores.⁴⁹⁴

Varela também critica a dualidade das câmaras, não mencionando, em princípio, a questão da representatividade:

A divisão do Congresso, portanto, não impede os desmandos da onipotência parlamentar. Esta evita-se é marcando na lei, com rigor e precisão, quais as limitadas atribuições da assembléia: sempre que forem ilimitadas, a tendência para o abuso será fatal.

[...]

A solução consiste em limitar e nunca em dividir a ação do Congresso, o que será fonte e origem de conflitos, em caso de desavença, inútil estorvo, em caso de harmonia de pensar.⁴⁹⁵

Aurelino Leal prefere apoiar sua argumentação em favor da dualidade do legislativo com base no argumento de que a existência de duas casas legislativas evitaria decisões inconsistentes e prematuras no poder legislativo, funcionando uma como freio da outra e afastando a possibilidade de uma tirania parlamentar.⁴⁹⁶ De fato, o autor critica o posicionamento majoritário dentre os doutrinadores analisados de que o sistema bicameral seria essencial para o federalismo, asseverando ser um argumento da representação dos estados fraco e insuficiente, limitando o poder legislativo à estrutura federal. Segundo Leal, “Pelo menos ao admitir-se essa teoria, ela deve descansar no pressuposto de que o Senado é – sem prejuízo do seu caráter de membro do Poder Legislativo – um órgão eminentemente conservador do regime federal.”⁴⁹⁷

Essa afirmação de Leal aponta justamente para a tendência aqui discutida de que a argumentação em torno da dualidade do legislativo sustentada pela maioria dos autores de livros gerais de direito constitucional optou por seguir no sentido de enfatizar o regime federal, insistindo em seu texto e na leitura do seu público alvo nos benefícios do federalismo e na forma como deveria ser mantido o seu equilíbrio e a harmonia na sua operacionalização prática.

Sem afastar-se do padrão geral de argumentação Paulo M. de Lacerda, ao discorrer sobre a delegação do exercício da soberania aos poderes públicos, executivo, legislativo e judiciário, abordou a dualidade do legislativo como uma “consequência

⁴⁹⁴ Alfredo Varela, *Direito constitucional brasileiro*, p. 102.

⁴⁹⁵ Alfredo Varela, *Direito constitucional brasileiro*, pp. 140-141.

⁴⁹⁶ Aurelino de Araújo Leal, *Teoria e prática da constituição brasileira*, pp. 225-226.

⁴⁹⁷ Aurelino de Araújo Leal, *Teoria e prática da constituição brasileira*, p. 452.

inelutável da forma federativa do estado”⁴⁹⁸. Assim, o Congresso Nacional seria órgão único da soberania nacional dividido, no entanto, entre os representantes dos estados, no Senado, e os representantes da nação, na Câmara dos Deputados. O autor ressalva ainda que “O Senado Federal não representa, pois, no Congresso Nacional, os Estados como governos, porém os Estados como povo, e o povo regional mais integrante do brasileiro.”⁴⁹⁹

De toda forma, a discussão sobre a dualidade do legislativo funciona nos livros gerais de direito constitucional não só como o momento de apresentar aos leitores a organização bicameral do poder público, mas também como espaço para reafirmação de concepções e entendimentos relacionados ao federalismo brasileiro. É nesse sentido que pode ser entendido o destaque dado pelos autores à vinculação da conveniência da existência das duas câmaras para a concretização e êxito da federação, argumentando que a organização federal dependeria do equilíbrio entre o poder de cada um dos estados e da união, garantida, dentre outros elementos, pela representação igualitária das unidades na instância do poder legislativo federal.

3.1.5.b Dualidade da Justiça

Assim como ocorreu na discussão da dualidade do legislativo, também os debates sobre a dualidade da justiça foram relacionados por alguns autores à questão do federalismo. A divisão entre os espaços federais e estaduais na seara da justiça pode ser considerada tanto em razão da organização judiciária repartida entre a justiça federal e estadual quanto em virtude da competência dos poderes legislativos para definir as leis de direito material, no caso do legislativo federal, quanto processual, partindo do estadual. No esforço para estabelecer o conceito do federalismo e a forma como deveria ser implementado no país, esse foi um debate que envolveu os publicistas do período e repercutiu de diferentes maneiras em esferas do poder público e na narrativa dos autores de livros gerais de direito constitucional. As discussões acerca da possibilidade de o judiciário ser organizado somente pela união ou pelos estados ou se ambos deveriam gerir em conjunto às questões relacionadas à justiça tangenciou debates relacionados aos limites do

⁴⁹⁸

Paulo M. de Lacerda, *Princípios de direito constitucional*, v. II, p. 149.

⁴⁹⁹

Paulo M. de Lacerda, *Princípios de direito constitucional*, v. II, p. 202.

federalismo e foi importante para os contornos estabelecidos na constituição de 1891 e na prática da nova realidade política e jurídica do país.

Considerando a tese de que os livros gerais de direito constitucional procuravam apresentar aos leitores sínteses e sumarizações de debates, privilegiando os posicionamentos e entendimentos constitucionais que de uma certa forma já haviam alcançado um determinado nível de concordância nos mais diversos ambientes discursivos da primeira república, cuidando de destacar especialmente os sentidos que desfrutavam de uma constância maior nos debates teóricos e na realização prática, o que se percebe nos discursos desses autores no que tange à dualidade da justiça é que o nível de divergência e discordância entre eles parece indicar que os debates em outras esferas estavam marcados por dissidências e opiniões contraditórias ainda maiores. Há autores que apóiam as opções da assembléia constituinte tal como ficaram consignadas no texto de 1891 com a divisão da organização judiciária e a função legislativa, há também os que criticam essa estrutura e defendem uma unidade total para a justiça brasileira e outros que advogam em favor de uma pluralidade total, incluindo a capacidade legislativa estadual para normas de direito material.

Na abordagem desse tema, nota-se uma maior exposição dos autores com relação aos seus posicionamentos e entendimentos quanto ao federalismo brasileiro. Se em outros pontos eles priorizaram uma narrativa com tendências mais neutras, evitando ênfases em divergências ou na sustentação muito acirrada de interpretações próprias, ao analisar a dualidade da justiça, provavelmente por não existir um argumento predominante, os autores lançam uma argumentação mais particular sobre as diferentes possibilidades de compreender e operar o federalismo brasileiro.

Alguns livros, dentre eles os de Aristides Milton, Aurelino Leal e Carlos Maximiliano, apontam que a forma de organização judiciária definida pela constituição de 1891 era uma tentativa de satisfazer tanto os partidários de um federalismo mais centralizado na união, permitindo somente a ela a legislação do direito material, quanto os favoráveis a um modelo mais descentralizado, ao distinguir entre a justiça federal e as estaduais. Esses autores destacam que apesar de essa solução intermediária ter buscado manter o equilíbrio entre as tendências divergentes na constituinte, acabou por criar uma situação pior para a justiça brasileira, distorcendo, no entender desses autores, princípios

básicos do federalismo e trazendo consequências sérias e comprometedoras para a organização estatal brasileira de modo geral.⁵⁰⁰

Aurelino Leal, por exemplo, analisa de forma bastante detalhada o inciso 23 do art. 34 que estabelecia como competência exclusiva do Congresso Nacional legislar sobre o direito civil, comercial e criminal da república e o processual da justiça federal. Para o autor, tal opção dos constituintes foi uma forma de criar um meio termo entre os federalistas mais radicais e as correntes mais centralizadoras. No entanto, esse arranjo foi, em sua opinião, a pior opção no modo de organizar o direito brasileiro. As negociações teriam comprometido uma estrutura lógica para o sistema jurídico brasileiro, criando um sistema misto que no seu entender trazia sérios prejuízos para o país. O autor expressa o seu descontentamento de forma bastante enfática, veja-se:

Como se está vendo, a instituição constitucional não produziu bons resultados. Era lógico que assim fosse. Um sistema jurídico tem o seu campo próprio de ação. É inútil sujeitá-lo a enxertias, a retalhamentos e justaposições de membros de sistemas diversos. No caso do inciso em questão, havia duas soluções más e uma excelente: deixar aos Estados o direito de legislar sobre o direito substantivo e adjetivo; sobre o direito adjetivo só, ficando à União o direito de legislar sobre o direito substantivo; e conferir à União o direito de legislar sobre um e outro. A primeira, sem nenhuma dúvida, era uma má solução: mas era lógica, porque ligava a consequência à causa, isto é, a lei substantiva à lei adjetiva. A segunda era (e já se viu que o tem sido) igualmente má. A terceira, a única que a boa doutrina aconselhava, excelente. Entre as duas soluções más, uma era péssima: a segunda. Foi a que o constituinte preferiu.⁵⁰¹

De toda forma, o que se verifica na análise dos livros gerais de direito constitucional é que não há um padrão de argumentação que possa ser considerado em alguma medida constante nos textos no que concerne à dualidade da justiça. Tal como ocorria em outras esferas de debate, onde as discussões eram mais acirradas, percebe-se ao menos três correntes principais entre os autores. Há aqueles que se furtam a criticar a constituição e em geral tratam o tema de forma reduzida e limitam-se a explicações curtas e pouco aprofundadas sobre o tema, os que discordam do modelo adotado pela constituição e defendem uma maior unidade na justiça, seja ela na organização judiciária, na produção

⁵⁰⁰ Cf. Aristides Augusto Milton, *A constituição do Brasil*, p. 166; Aurelino de Araújo Leal, *Teoria e prática da constituição brasileira*, p. 743; Carlos Maximiliano Pereira dos Santos, *Comentários à constituição brasileira de 1891*, p. 392.

⁵⁰¹ Aurelino de Araújo Leal, *Teoria e prática da constituição brasileira*, p. 743.

legislativa ou em ambos e aqueles que discordam, mas sustentam uma pluralidade quer na organização, quer na legislação.

A relação da dualidade da justiça com o federalismo foi anotada por Godofredo Autran ao comentar o artigo que fixou a justiça federal e as estaduais. De acordo com o autor, a co-existência dos poderes jurídicos federal e local seria uma das características principais do regime federal. No seu entender, cada um deles deveria agir “desenvolvendo a sua ação dentro da respectiva esfera de competência, sem subordinação, porque ambos são soberanos e sem conflitos, porque cada um conhece a natureza dos interesses, que provocam a sua intervenção.”⁵⁰²

Soriano de Souza não discute longamente a questão da organização judiciária e da capacidade legislativa do poder federal e estadual a partir da promulgação da constituição federal de 1891, da mesma forma que não a problematiza na sua relação com o federalismo brasileiro. O autor defende como acertada a decisão de concentrar na união o poder para legislar sobre o direito material, além de mencionar que a divisão do direito processual entre o poder federal e o estadual estaria de acordo com a organização da justiça, separada nessas duas instâncias de poder. No seu entender “a uniforme e geral educação jurídica do povo brasileiro, que sempre viveu sob o mesmo regime judiciário, não permitiria, como nos Estados Unidos do Norte, que cada Estado tivesse o seu código”⁵⁰³.

Almachio Diniz entende a dualidade da justiça como uma consequência do sistema federal adotado no país, considerando como decorrência natural do federalismo a divisão entre a justiça estadual e federal e as matérias legisladas pela união, de direito material, e pelos estados, de direito processual. As duas deveriam atuar, no seu entender, de forma paralela, sem que existisse hierarquia ou subordinação entre elas, ainda que a federal possa abranger alguns casos inicialmente de competência estadual.⁵⁰⁴

Diniz não aponta, como outros constitucionalistas, contradição na existência do direito substantivo único, de competência legislativa do poder central, e a pluralidade do direito adjetivo, de competência dos estados membros. Para o autor tal divisão constituiria elemento importante para o equilíbrio das forças na federação, mantendo ao mesmo tempo uma unidade nacional e o respeito às diferentes organizações judiciárias estaduais.⁵⁰⁵

---

⁵⁰² Manoel Godofredo d’Alencastro Autran, *Constituição da república dos estados unidos do Brasil*, pp. 45-46.

⁵⁰³ José Soriano de Souza, *Princípios gerais de direito público e constitucional*, p. 203.

⁵⁰⁴ Almachio Diniz Gonçalves, *Direito público e constitucional brasileiro*, pp. 223-224.

⁵⁰⁵ Almachio Diniz Gonçalves, *Direito público e constitucional brasileiro*, p. 225.

Seria um contrasenso que, num regime federativo, organizados os Estados à semelhança da soberania da União, não tivessem eles o paralelismo da justiça, ou a eqüipolência do poder judiciário. Seria um golpe profundo na organização federativa escravizar o poder judiciário dos Estados ao poder da União, por meio de uma uniformidade de magistraturas.⁵⁰⁶

Araújo Castro, por sua vez, também defendeu que a dualidade da justiça, dividida em justiça federal e estadual era essencial para o regime federativo, considerando a divisão como uma consequência lógica.⁵⁰⁷

Também para Carlos Maximiliano, a repartição da competência para legislar sobre o direito entre o poder central da união e o local dos estados foi meio termo encontrado pelos constituintes nas discussões relacionadas à questão, considerando as vantagens da unidade total do direito como elemento que mantém unida a federação e ao mesmo tempo atentando para o fato de que “o governo local conhece melhor as necessidades da região e sabe como distribuir os juízes, como fixar as comarcas e termos, os prazos e dilações, atendendo às distâncias, aos meios de comunicação e publicidade, à diferença de cultura entre os povos.”⁵⁰⁸ Essa vantagem em organizar a magistratura local teria atraído, então, a competência para legislar sobre o direito processual. O autor, no entanto, limita-se a um relato histórico das discussões desde o período do império, sem adotar uma defesa clara de uma ou outra tendência. Apresenta aos leitores as vantagens dos dois modelos e o que ficou consagrado na constituição, não privilegiando teorias sobre outras possibilidades para o país.

Ao abordar o tema, Castro Nunes transcreveu os posicionamentos de Pedro Lessa e do Congresso Jurídico de 1908, sem no entanto aprofundar o debate. O autor parece concordar com as duas argumentações no sentido de que a liberdade dos estados para legislar sobre o direito adjetivo e organizar a sua estrutura judiciária deveria ser bastante restrita, permitindo que o direito processual brasileiro alcançasse uma unidade mitigada, respeitando as peculiaridades de cada estado, porém, sem que o entendimento básico da matéria fosse muito divergente. Castro Nunes defende o modelo adotado pela constituição e afasta o argumento de alguns publicistas de que haveria uma dificuldade extrema, acarretando quase que uma impossibilidade, na distinção entre as normas de direito material e processual.⁵⁰⁹

⁵⁰⁶ Almachio Diniz Gonçalves, *Direito público e constitucional brasileiro*, p. 228.

⁵⁰⁷ Raymundo de Araújo Castro, *Manual da constituição brasileira*, p. 144.

⁵⁰⁸ Carlos Maximiliano Pereira dos Santos, *Comentários à constituição brasileira de 1891*, p. 392.

⁵⁰⁹ José de Castro Nunes, *Constituições estaduais*, pp. 89-90.

Seguindo a preferência desse grupo de autores, Paulo M. de Lacerda comenta muito pouco e não apresenta críticas ao modelo dual de justiça implementado no país. Afirmou o autor que a existência de uma justiça federal era parte do conceito de autonomia estadual, princípio básico do sistema federativo, que garantia sua separação e independência do poder judiciário federal.⁵¹⁰

Em contra-partida a este tipo de posicionamento, pode-se verificar textos que criticaram as normas constitucionais relacionadas à dualidade da justiça, defendendo uma maior centralização do poder na união e expressando uma interpretação com tendências mais unitárias para o modelo federal brasileiro. No livro de Aristides Milton, por exemplo, o autor posiciona-se criticamente à adoção na constituição pelo modelo de organização dual do judiciário. Segundo o seu entendimento, a unidade seria mais benéfica para o país, considerando que “a unidade do direito privado, quando aliás a unidade do direito é uma das melhores garantias da coesão federal, um forte cimento sobre que pode assentar-se a solidariedade de qualquer povo, uma condição própria para manter a integridade nacional.”⁵¹¹ Aristides Milton insiste na preocupação com a unidade nacional, argumentando que a dualidade da justiça poderia contribuir para a extinção da nacionalidade brasileira.⁵¹²

O texto final da constituição de 1891 prevendo que o direito material seria da competência da união, enquanto os estados poderiam legislar sobre o direito processual, teria sido, como já mencionado, o resultado da discussão travada entre os constituintes que defendiam a unidade total do direito concentrada na união e aqueles que propunham a diversidade do direito substantivo nos estados, consistindo numa solução intermediária. Porém, para Aristides Milton, tal arranjo não foi acertado, pois “criou situação bem difícil, cujos inconvenientes e riscos a prática tem por vezes demonstrado”⁵¹³.

Além do mais, o autor reforça a crítica de que a diferenciação entre direito material e processual seria muito tênue e que apesar da tentativa de dividir os dois ramos do direito, ainda seria preciso considerar a hipótese de que “quem regula o processo quase faz o direito, pois este é um ser inativo, dorme no texto da lei que o encerra, e o processo exatamente é o que põe em movimento e lhe dá vida”⁵¹⁴ e complementa: “fixar o direito é

---

⁵¹⁰ Cf. Paulo M. de Lacerda, *Princípios de direito constitucional*, v. II, p. 516.

⁵¹¹ Aristides Augusto Milton, *A constituição do Brasil*, p. 165.

⁵¹² Cf. Aristides Augusto Milton, *A constituição do Brasil*, p. 166.

⁵¹³ Aristides Augusto Milton, *A constituição do Brasil*, p. 166.

⁵¹⁴ Aristides Augusto Milton, *A constituição do Brasil*, p. 166.

certamente criá-lo, mas ele só põe-se em ação por meio das leis do processo, por quanto é este que regula-lhe o exercício, e o torna efetivo e fecundo”⁵¹⁵.

Silva Marques também apresenta um posicionamento que privilegia a concepção de um modelo federativo mais centralizado para o Brasil. O autor relata aos leitores que a separação entre a justiça federal e estadual gerou muitos debates na constituinte e permaneceu como tema polêmico nos debates constitucionais da primeira república e defende que a unidade da justiça seria mais conveniente para o país, afirmando que a defesa pelo sistema dual era próprio dos “federalistas mais intransigentes”⁵¹⁶. Seu argumento é no sentido de que sendo o Brasil um país com certa dose de identidade nacional, compartilhando o idioma e grande parte dos costumes, não seria necessário dividir a administração da justiça entre a união e os estados. Mais do que desnecessária, tal medida era, no entender de Silva Marques, indesejada para o fortalecimento da unidade nacional, fomentando movimentos desagregadores entre as unidades políticas da federação.⁵¹⁷ Considerando, no entanto, o modelo estabelecido pela constituição, o autor ressalta que “prevalecendo o regime da dualidade da justiça, cumpre que uma não seja sacrificada à outra, pelo que manda a constituição que sempre haja de aplicar leis dos Estados a justiça federal consulte a jurisprudência dos tribunais locais.”⁵¹⁸

Da mesma forma, Domingues Vianna é outro autor que não apoiou a dualidade da justiça adotada pela constituição, argumentando incisivamente sobre as inconveniências de tal divisão. Veja-se:

São manifestos os inconvenientes da dualidade da justiça e da lei processual. Além dos embaraços e dificuldades, umas originadas da incerteza da competência ou dos conflitos das jurisdições, federal e estadual, e outras, das legislações estaduais sobre a organização da justiça e do processo, incongruentes, desconstruídas, referentes, aliás, a assuntos idênticos ou semelhantes; vê-se ainda que a intrusão do interesse político tem, por demais, desvirtuado a administração da justiça na maioria dos Estados. Alguns há, em que se tem mesmo pretendido reduzi-la a um mero instrumento da política dominante e nada mais!⁵¹⁹

Essa postura frente à dualidade da justiça está presente também no livro que o autor assina em co-autoria com Rodrigo Octavio. Se por um lado a dualidade legislativa é vista por Rodrigo Octavio e Domingues Vianna como indubitavelmente a melhor forma de

⁵¹⁵ Aristides Augusto Milton, *A constituição do Brasil*, p. 166.

⁵¹⁶ Silva Marques, *Elementos de direito público e constitucional*, p.172.

⁵¹⁷ Silva Marques, *Elementos de direito público e constitucional*, p.173.

⁵¹⁸ Silva Marques, *Elementos de direito público e constitucional*, p. 170.

⁵¹⁹ Paulo Domingues Vianna, *Constituição federal e constituições dos estados*, p. 26.

organização para o poder público, por outro a dualidade da magistratura não é considerada apropriada para a estruturação do judiciário brasileiro. A existência de uma justiça federal e outra estadual, cada qual com leis processuais próprias ao contrário de fortalecer o poder judiciário, privilegiando as peculiaridades de cada um dos estados, acabaria por enfraquecê-lo e torná-lo mais suscetível aos poderes locais, cuja participação política nesse início da república brasileira ultrapassava limites de suas esferas de atuação.⁵²⁰

Tendo em vista a forte influência dos poderes oligárquicos na justiça estadual, os autores consideraram a dualidade da magistratura causa de grandes problemas na formação republicana do país. Cabe lembrar que a república tinha como uma de suas promessas uma organização política baseada na idéia de poder público, afastando os privilégios hereditários ou de caráter privado que estariam vinculados ao período monárquico. No entanto, a porosidade nas fronteiras entre o público e o privado se prolongaram para além da proclamação de 1889, envolvendo, nesse caso particular, o judiciário, cuja independência era um dos princípios constitucionais firmados em 1891.

É certo que entre nós a dualidade da justiça tem motivado sérios inconvenientes, já pela diversidade de organizações, e já pelo predomínio e invasão do interesse político, que tem reduzido a magistratura estadual a um órgão inferior e dependente dos oligarcas que detêm o poder.

A unidade da magistratura bem poderia corrigir, pela garantia e independência do exercício da nobre profissão do juiz, quaisquer inconvenientes de precipitadas reformas que pudessem prejudicar direitos individuais e servir a intuítos partidários, que não visassem o bem público, em detrimento do direito e da justiça.⁵²¹

No que concerne à dualidade do direito material e processual, Filinto Bastos posiciona-se junto à corrente que critica a divisão de competências estabelecidas na constituição, determinando a legislação do direito material ao legislativo nacional e

⁵²⁰ Sobre o coronelismo comentou Maria de Lourdes Monaco Janotti: “O município ocupava o centro da trama política, pois deveria sufragar nas urnas os candidatos escolhidos pela oligarquia. Por essa razão, novas relações de poder estabeleceram-se nos municípios. Os poderosos locais, em geral fazendeiros temidos e respeitados, chamados genericamente de coronéis controlavam o grosso do eleitorado municipal, que lhe era totalmente submisso. Disso decorreu o uso de expressões voto de cabresto e voto de porteira fechada. Eram eles que asseguravam a eleição dos candidatos aos postos estaduais e, como compensação, os chefes oligarcas reconheciam-lhes a autoridade política sobre os municípios. O coronel nem sempre era um grande fazendeiro, mas era sempre um chefe político que conseguira apoio e prestígio junto aos oligarcas estaduais, na razão direta de sua competência em garantir vitória eleitoral aos candidatos situacionistas. [...] O coronelismo define-se por sua ascendência política, econômica e social que começa em nível local e vai aumentando sua influência em círculos cada vez mais amplos. Nem todos os coronéis tinham acesso às decisões das oligarquias governantes ou participação delas.” (Maria de Lourdes Monaco Janotti, *Sociedade e política na primeira república*, São Paulo: Atual, 1999, pp. 37-38 e 40-41).

⁵²¹ Rodrigo Octavio de Langgaard Menezes e Paulo Domingues Vianna, *Elementos de direito público e constitucional*, p. 173.

deixando a cargo de cada um dos estados as disposições de cunho processual. Segundo o autor, tal repartição de competências seria uma incongruência do sistema jurídico brasileiro. Os prejuízos gerados poderiam ser muitos, a começar pela dificuldade de separar claramente quais seriam as normas de direito substantivo e quais seriam de direito adjetivo. Não seria conveniente deixar sob responsabilidade dos estados a configuração do direito processual, já que seria tarefa legislativa plena da união, irremediavelmente vinculada às definições das normas de direito material.⁵²² Finaliza o autor sua argumentação com a seguinte afirmação: “A lei processual deve ser o reflexo da lei substantiva; naquela se deve refletir como em um espelho, todo o pensamento, espírito, intuítos e previsões deste. Uma é complemento e execução da outra.”⁵²³

Aurelino Leal ainda destacou como argumentos contrários ao modelo misto a questão da aplicação das leis materiais formuladas em âmbito federal por leis processuais estabelecidas pelos estados. De acordo com o autor, essa impropriedade, bem como a dualidade da magistratura gerariam sérias complicações no sentido de criar uma jurisprudência consistente e com tendências uniformes para o país. Além disso, o autor salienta que em diversos casos a separação entre lei substantiva e lei adjetiva não era tarefa simples e imediata uma vez que ligadas de forma que sua separação seria praticamente impossível.⁵²⁴

Em oposição a estes entendimentos favoráveis a um federalismo com características mais centralizadoras, defendendo uma estrutura judicial unificada na união, outros autores de livros gerais de direito constitucional sustentaram argumentos que privilegiavam uma esfera mais ampla de atuação para os estados membros, não só a partir da dualidade da organização do poder judiciário como também na capacidade legislativa estadual para tratar assuntos que fossem além do direito processual.

Moniz de Aragão foi partidário da divisão entre a justiça federal e a estadual, alegando justamente que esta seria a forma que mais se adequava ao regime federativo adotado pelo país após a proclamação da república, considerando incompatível com essa estrutura um poder judiciário unitário para todo o Brasil. Ainda que pudesse gerar alguns inconvenientes, a dualidade era, no seu entender, a única compatível com a essência da federação.

---

⁵²² Filinto Justiniano Ferreira Bastos, *Manual de direito público e de direito constitucional*, pp. 140-144.

⁵²³ Filinto Justiniano Ferreira Bastos, *Manual de direito público e de direito constitucional*, p. 144.

⁵²⁴ Aurelino de Araújo Leal, *Teoria e prática da constituição brasileira*, pp. 740-741.

Nenhum assunto foi mais debatido na Constituinte. Duas correntes fortes formaram-se, contando ambas em seu seio homens superiores pela robustez e pela cultura intelectuais. A discussão apaixonou os contendores. Cada qual defendeu com mais ardor e convicção suas idéias, ilustrando-as, não só com opiniões de competentes, como com o direito positivo e a prática de outros povos. Prevaleceu, por fim, a dualidade da magistratura, uma federal, outra estadual, cada qual com as suas atribuições especificadas, com o seu campo de ação convenientemente delimitado, isto é, triunfou o princípio mais em harmonia com a índole do sistema federativo.

De feito, é difícil compreender-se este, sem que aos Estados assista o direito de organizarem livremente o seu poder judiciário da mesma forma por que instituem o legislativo e o executivo. A dualidade da justiça oferece inconvenientes, não há dúvida. Mas é da essência da federação, a cujas conseqüências devemos nos submeter. Compreende-se a unificação do direito substantivo. A unidade do poder judiciário, porém, é formalmente repelida. Não se compatibiliza com a forma federalista. Contraria-o nas suas bases fundamentais.⁵²⁵

Embora tenha sustentado em seu livro essa defesa pela dualidade da magistratura, Moniz de Aragão, mesmo reconhecendo que a pluralidade da legislação fosse o modelo que mais se adequaria ao federalismo, rejeitou a conveniência para o Brasil de que cada um dos estados membros tivesse autonomia para legislar autonomamente sobre o direito material. O autor sustentou seu argumento na situação de asfixia que as províncias viviam por conta do poder centralizado antes da proclamação da república e do estabelecimento da federação. No seu entender, era mais oportuna uma transição branda e gradual de uma situação para outra, considerando que a dualidade legislativa seria uma mudança por demais radical para o país.

Assim, para o autor seria necessário sacrificar o princípio federalista em favor de conservar outros princípios constitucionais. Caso fosse permitido aos estados, além de legislar sobre o direito adjetivo também elaborar suas próprias leis sobre o direito substantivo, de acordo com as autoridades locais, a constituição estaria mais vulnerável aos poderes locais, o que geraria uma instabilidade do cumprimento de determinados princípios constitucionais de liberdades individuais e estruturas democráticas. O país não estaria preparado para tal medida. Veja-se sua explicação:

Entretanto a nós, principalmente naquele momento, não conviesse a experiência. Vínhamos de uma monarquia que dominava uma

⁵²⁵

Antônio Moniz de Aragão, *O direito constitucional brasileiro*, pp. 142-143.

centralização asfixiante. Maior ainda seria o abalo se fosse conferido às antigas províncias transformadas em Estados o direito de legislar sobre o direito substantivo em matéria de direito privado. Além dos incidentes que surgiram entre os filhos de Estados diversos, o caráter despótico que assumiu em vários pontos o governo local daria lugar a grandes males, de conseqüências funestíssimas. Foi, pois, quer nos parecer, acertado termos sacrificado o princípio federalista não estatuinto a legislação regional.⁵²⁶

A rejeição à pluralidade legislativa problematizada por Moniz de Aragão encontrou, de outra parte, apoio no livro de Alfredo Varela. O autor, cujo discurso em geral era bastante discrepante dos outros doutrinadores, sustentando um federalismo bastante descentralizado como argumento central de seu livro de direito constitucional, defendeu a capacidade legislativa dos estados para o direito material com fundamento na idéia de que em razão das profundas diferenças entre os estados pertencentes à federação, não seria possível a união editar leis gerais e comuns a todas as regiões do país. A base de seu argumento era: “Se a lei é expressão dos costumes, ela será igual só onde os costumes forem iguais. Isto se dá no Brasil? Não.”⁵²⁷

Corroborando com esse argumento, Varela afirmou que a pluralidade legislativa seria mais adequada ao modelo federativo uma vez que permitiria tentativas e experimentações no emprego de determinadas leis. Nesse caso, uma nova lei sendo publicada na área restrita de um estado e não do país, poderia ter sua eficácia e conveniência verificada sem que seus prejuízos fossem sentidos por todo o país, impedindo também a comparação de vantagens e desvantagens trazidas pela introdução legislativa.⁵²⁸ “E os brasileiros, do Riogrande ao Pará vivem sujeitos a uma lei comum uniforme... E não se percebe quanto é tirânico um semelhante regime!”⁵²⁹

João Barbalho também assumiu em seu livro uma postura favorável à pluralidade legislativa, indicando sua preferência com um federalismo que permitisse um espaço amplo de ação para os estados membros. Ao comentar o dispositivo constitucional que atribuía ao legislativo federal legislar sobre o direito civil, comercial e criminal da república e o processual da justiça federal (art. 34, 23), Barbalho criticou duramente a constituição por ter atribuído privativamente ao poder federal a legislação das relações de direito privado.

⁵²⁶ Antônio Moniz de Aragão, *O direito constitucional brasileiro*, p. 144.

⁵²⁷ Alfredo Varela, *Direito constitucional brasileiro*, p. 56.

⁵²⁸ Alfredo Varela, *Direito constitucional brasileiro*, p. 57.

⁵²⁹ Alfredo Varela, *Direito constitucional brasileiro*, p. 59.

Semelhante disposição porém é avessa ao princípio federativo, tirando aos Estados um poder que eles têm como estados que são, mutilando-os em sua capacidade política, restringindo-lhes faculdades inerentes a ela, e sem que essa amputação se possa considerar como essencial e indispensável à União, à co-existência e nexos dos Estados sob a forma federal.⁵³⁰

E completa afirmando que a assembléia constituinte ao aprovar tal medida “preferiu a unidade inflexível, a rígida uniformidade do direito, como elemento da coesão nacional, à aplicação e desenvolvimento lógico e completo do princípio federativo neste objeto”⁵³¹.

O problema da dualidade da justiça parece ter sido um dos que mais dividiram os autores de livros gerais de direito constitucional, apresentando entendimentos e concepções bastante variados nos pontos em que se relaciona com a questão do federalismo brasileiro. Embora esse tipo específico de publicação, por suas características materiais, seu público alvo e direcionamentos expressados nos prefácios, procurasse ser essencialmente um guia de estudos da constituição brasileira e, em geral, apresentar de forma simples uma síntese condensada dos debates do período, privilegiando os argumentos e posicionamentos predominantes, evitando aprofundar em demasia as divergências, no problema da dualidade da justiça não parece existir um padrão comum de argumentação compartilhado pelos autores. A inexistência de identidade no discurso dos autores aponta para o fato de que as discussões a respeito da questão estavam longe de alcançar um entendimento mais harmônico em outras esferas de debates no espaço público do país, especialmente dentro do poder legislativo, e faz com que esses autores revelassem de forma um pouco mais direta suas noções sobre a federação.

Nesse contexto, não cabendo ao poder judiciário questionar as decisões tomadas na constituinte e as opções consagradas legalmente na constituição federal, o Supremo Tribunal Federal atuou principalmente no esforço para definir a aplicação dos dispositivos relacionados à dualidade da justiça, precisando o que caberia aos estados e à união. São várias as decisões do tribunal procurando estabelecer os assuntos que constituiriam direito substantivo, cuja competência para legislar seria da união, e de direito adjetivo, sob responsabilidade dos estados e os limites para esses organizarem a estrutura judiciária. Vejam-se alguns exemplos:

⁵³⁰ João Barbalho Uchôa Cavalcanti, *Constituição federal brasileira - Comentários*, p. 126.

⁵³¹ João Barbalho Uchôa Cavalcanti, *Constituição federal brasileira - Comentários*, pp. 127-128.

contrária à Constituição Federal, não pode deixar de ser considerada a lei do Estado, que organizou a sua justiça na parte em que conferiu aos Promotores Públicos atribuições que lhe foram negadas pelo Código Penal.⁵³²

não é permitido ao Estado, nos seus regimentos, proibir a cobrança por ação ordinária, mediante arbitramento, da importância de serviços de advocacia, cujo preço foi previamente estipulado, por isso importaria legislar sobre direito substantivo, o que é vedado aos Estados.⁵³³

em face da Constituição é indubitável que o Estado pode organizar, alterar ou reformar o seu Poder Judiciário (um dos três ramos do Poder Público que a Constituição tem por existentes no organismo político de cada Estado), desde que sejam respeitados os princípios constitucionais da União.⁵³⁴

É atribuição incontestada dos Estados legislar sobre a organização judiciária e sobre ofícios de Justiça, podendo inquestionavelmente os Congressos dos Estados criar, suprimir, dividir, alterar os ofícios de Justiça conforme exige o interesse público o aumento ou a diminuição do serviço forense e do notariado.⁵³⁵

A competência dos Estados para legislar sobre o direito processual da sua Justiça, não deve, pois, passar dos atos ordinários do processo, isto é, daqueles que dizem respeito à instrução do processo e ao modo de proceder das partes e dos Juízes, sem ferir o fundo das causas e as relações jurídicas entre as partes são perfeitamente separáveis do direito material e dependem de condições peculiares às distâncias e aos meios de comunicação, referem-se ao movimento local, variável de um para outro Estado.⁵³⁶

Em comparação, afirmações como a registrada em decisão de janeiro de 1917 destacando que era “visceral ao regime federativo a dualidade da magistratura e de jurisdição”⁵³⁷ eram muito mais infreqüentes. Assim, diferentemente do que pode ser verificado nos livros analisados, as decisões do Supremo Tribunal raramente relacionavam

---

⁵³² José Afonso Mendonça de Azevedo, *A Constituição federal interpretada pelo supremo tribunal federal*, p. 89. (1 dez. 1894).

⁵³³ José Afonso Mendonça de Azevedo, *A Constituição federal interpretada pelo supremo tribunal federal*, pp. 91-92. (30 nov. 1910).

⁵³⁴ José Afonso Mendonça de Azevedo, *A Constituição federal interpretada pelo supremo tribunal federal*, p. 285 (19 ago. 1914).

⁵³⁵ José Afonso Mendonça de Azevedo, *A Constituição federal interpretada pelo supremo tribunal federal*, p. 285 (14 maio 1914).

⁵³⁶ José Afonso Mendonça de Azevedo, *A Constituição federal interpretada pelo supremo tribunal federal*, p. 296. (20 set. 1919).

⁵³⁷ José Afonso Mendonça de Azevedo, *A Constituição federal interpretada pelo supremo tribunal federal*, p. 277.

em seus discursos o problema da dualidade da justiça com a questão do federalismo brasileiro. A preferência era por manter as discussões pontuais, sem uma abordagem política ampla de um tema que estava longe de desfrutar de concordâncias gerais em torno dos seus sentidos.

3.1.5.c Intervenção federal nos estados

O problema da intervenção federal nos estados foi assunto que levantou bastante discussão durante a primeira república brasileira, especialmente tendo em conta a organização política oligárquica que predominou durante o período.⁵³⁸ A possibilidade constitucional de a união intervir nos espaços que eram por ela mesma considerados particulares aos estados fez com que os escritores de livros de direito constitucional se debruçassem sobre o artigo 6º⁵³⁹ e o analisassem tendo em vista os parâmetros do federalismo nacional. Salvo exceções, o que se percebe como elemento constante no discurso dos autores é o argumento de que a intervenção federal deveria ser considerada uma medida necessária para a manutenção e conservação da federação brasileira e dos direitos individuais, porém entendida de forma restrita, estando reservada para situações excepcionais. Seria indispensável ainda o cumprimento das exigências da constituição para a ação, afastando possibilidades de desmandos, autoritarismo e arbitrariedades.

Nesse contexto, ao comentar a questão da intervenção federal, Aristides Milton associou-a ao federalismo, ressaltando que a estrutura federal “constitui o eixo sobre que se move todo o mecanismo constitucional, que o nosso país montou, graças à revolução de 1889”⁵⁴⁰. O entendimento e a aplicação do art. 6º eram, a seu ver, elementos essenciais para o êxito da nova forma de organização política e jurídica do país, já que a hipótese de

---

⁵³⁸ Sobre as oligarquias afirmou Boris Fausto: “A República concretizou a autonomia estadual, dando plena expressão aos interesses de cada região. Isso se refletiu no plano da política através da formação dos partidos republicanos restritos a cada Estado. As tentativas de organizar partidos nacionais foram transitórias ou fracassaram. Controlados por uma elite reduzida, os partidos republicanos decidiam os destinos da política nacional e fechavam os acordos para a indicação de candidatos à presidência da República.” (Boris Fausto, *História do Brasil*, São Paulo: Edusp, 1997, p. 261).

⁵³⁹ Art. 6 O Governo Federal não poderá intervir em negócios peculiares aos Estados, salvo: 1 para repelir invasão estrangeira ou de um Estado em outro; 2 para manter a forma republicana federativa; 3 para restabelecer a ordem e a tranquilidade nos Estados, à requisição dos respectivos governos; 4 para assegurar a execução das leis e sentenças federais.

⁵⁴⁰ Aristides Augusto Milton, *A constituição do Brasil*, p. 24.

intervenção era ao mesmo tempo indispensável para o equilíbrio entre os poderes da união e dos estados e, se operada de forma equivocada, capaz de comprometer todo o regime.⁵⁴¹

Analisando as intervenções federais durante o governo de Floriano Peixoto, Aristides Milton destacou a importância de se respeitar estritamente as hipóteses previstas na constituição para esse tipo de ação não fugisse do seu escopo constitucional e pudesse ser transformado em um instrumento de autoritarismo e arbitrariedade. O autor sustenta o argumento de que era necessário que a intervenção fosse entendida como uma medida excepcional, já que sua aplicação banal poderia comprometer a organização federal como um todo, desequilibrando o poder da união e dos estados membros. “No regime federativo que adotamos não se pode conceber maior ofensa aos direitos, nem mais grave atentado à liberdade dos Estados, do que essa intervenção indébita, por demais afrontosa, do Governo federal, que lhes aniquila a preciosa autonomia e lhes mata a confiança e os brios.”⁵⁴²

Ainda assim, diante dos problemas que a organização federal poderia enfrentar, a possibilidade de intervenção federal nos estados era essencial para a manutenção da unidade nacional e a harmonia das estruturas da federação. Aplicado com cautela, a medida seria fundamental para combater três problemas fundamentais capazes de comprometer o modelo:

O primeiro – é a separação, que pode provir de afrouxamento dos laços federais. O segundo – é o predomínio de um, ou de alguns dos Estados, sobre os outros, em vista de sua importância, ou por força de sua população e riqueza. O terceiro, finalmente, é a absorção das autonomias locais pelo poder central, quando este por acaso exorbita de suas atribuições.⁵⁴³

Aristides Milton enfatiza especialmente a hipótese prevista no parágrafo 2º, segundo o qual a intervenção serviria para defender a forma republicana federativa. O autor entende que nesse caso, a decretação era uma função da união, do governo central, órgão mais elevado na república federativa brasileira. Nesse ponto o autor ainda destaca que o respeito à forma política adotada no país deveria ser respeitada pelos estados não somente nos seus próprios documentos políticos, como as constituições estaduais, adequadas aos ditames da constituição federal, mas também na prática de suas instituições.⁵⁴⁴

⁵⁴¹ Cf. Aristides Augusto Milton, *A constituição do Brasil*, p. 25.

⁵⁴² Aristides Augusto Milton, *A constituição do Brasil*, p. XXVI.

⁵⁴³ Aristides Augusto Milton, *A constituição do Brasil*, p. 25.

⁵⁴⁴ Cf. Aristides Augusto Milton, *A constituição do Brasil*, pp. 27-28.

Sustentando o mesmo padrão de argumentação, João Barbalho afirmou em seu livro que a intervenção federal era “a sanção do princípio federativo”⁵⁴⁵, sendo indispensável para a conservação e eficiência do federalismo, sem a qual o pacto federativo estaria enfraquecido e o poder central da união não seria capaz de cumprir seus objetivos para a unidade do país e o respeito aos dispositivos constitucionais. Desta forma, o art. 6º seria a seu ver o que garantiria a efetividade do regime político e jurídico adotado pelo país.⁵⁴⁶

Barbalho retoma o argumento que os estados eram autônomos e tinham o poder de gerir negócios de seus interesses dentro dos limites constitucionais. Todavia, destaca que embora essa dualidade entre união e estados fosse a base do federalismo e que a intervenção deveria ser tratada como uma medida extrema e excepcional, a possibilidade da interferência federal nos estados se fazia necessária para garantir não só a unidade nacional como um todo, mas também os direitos de cada um dos cidadãos. A intervenção, portanto, “se legitima pelos seus fins”⁵⁴⁷, desde que cumpridas as exigências constitucionais para que o governo central pudesse intervir na esfera normalmente independente de seus estados membros.

A expressão forma republicana federativa presente no art. 6º, cuja manutenção constituiria uma das hipóteses constitucionais para a intervenção federal, foi interpretada por Barbalho a partir de uma citação de O federalista, onde Madison destaca a idéia de que um governo republicano deveria estar baseado direta ou indiretamente no povo, cujo poder delegado a governadores seria temporário, de acordo com decisões populares.⁵⁴⁸ Com base nessa colocação, Barbalho apontou que problemas como a dualidade de governos e legislaturas nos estados, assim como o desequilíbrio entre os poderes públicos diante da inobservância de preceitos constitucionais seriam exemplos que configurariam a necessidade da ação do poder federal nos estados,⁵⁴⁹ afirmação essa que posteriormente seria transcrita e citada em algumas decisões do Supremo Tribunal Federal.⁵⁵⁰

Nesses casos, caberia ao governo federal a intervenção federal, sendo que tal termo deveria ser entendido, de acordo com o autor, como equivalente à união ou aos

⁵⁴⁵ João Barbalho Uchôa Cavalcanti, *Constituição federal brasileira - Comentários*, p. 21.

⁵⁴⁶ Cf. João Barbalho Uchôa Cavalcanti, *Constituição federal brasileira - Comentários*, p. 22.

⁵⁴⁷ João Barbalho Uchôa Cavalcanti, *Constituição federal brasileira com breves explicações para os que não são versados na lição dos publicistas e para as classes superiores das escolas primárias*, p. 16.

⁵⁴⁸ Cf. João Barbalho Uchôa Cavalcanti, *Constituição federal brasileira - Comentários*, p. 23.

⁵⁴⁹ Cf. João Barbalho Uchôa Cavalcanti, *Constituição federal brasileira - Comentários*, p. 24.

⁵⁵⁰ Nesse sentido, veja-se, por exemplo: STF, Habeas Corpus nº 3061 e STF, Habeas Corpus nº 3513.

poderes da união, incluindo nesses termos todos os poderes públicos federais e não somente o poder executivo.⁵⁵¹

Silva Marques segue uma linha argumentativa compatível com as apresentadas por Aristides Milton e João Barbalho com relação ao problema da intervenção federal e sua relação com o federalismo brasileiro. O autor reafirma a oposição entre a soberania da união e a autonomia dos estados, asseverando que “os membros da federação são simples coletividades políticas, com maior ou menor soma de autonomia, conforme os princípios firmados no pacto comum.”⁵⁵² A partir desse entendimento, o autor interpreta o art. 6º da constituição de 1891 como o princípio da não intervenção, reservando para casos específicos extremos a possibilidade de a união intervir na esfera de autonomia dos estados membros.

Ao discorrer sobre o caso de intervenção previsto no parágrafo 2º, segundo o qual a intervenção da união seria necessária para a manutenção da forma republicana federativa, Silva Marques apresenta seus argumentos para o significado que tal expressão deveria implicar. Seriam dois os casos em que estaria configurada constitucionalmente a possibilidade da intervenção para garantir a república federativa do Brasil. Veja-se:

a) quando a forma é desvirtuada por institutos ou atos que lhe são contrários, embora se guardem as exterioridades, mas em tal hipótese não é fácil reconhecer quando uma norma política ou administrativa infringe os princípios constitucionais da união, a menos que se verifique a violação de direitos individuais garantidos pelo estatuto federal. A prova disso é que em muitos Estados tem vingado instituições que repugnam o espírito republicano.

b) quando o Estado federado adota forma política diversa. Em tal caso, já não existe mais vínculo de direito entre a união e o Estado que está virtual e positivamente separado daquela. O Estado exerce então indevidamente o chamado direito de secessão, incompatível com o regime federal, e os poderes federais, chamando-o à obediência pela força, exercem um direito legítimo e incontestável, tal o de dominar uma rebelião.⁵⁵³

Assim como Aristides Milton, Silva Marques também destaca que não só atos extremamente explícitos de ameaça à forma republicana, como uma tentativa de secessão por parte das unidades da federação, autorizariam a intervenção federal, mas também documentos políticos e atos práticos dos poderes estaduais que, ainda que de forma mais

⁵⁵¹ Cf. João Barbalho Uchôa Cavalcanti, *Constituição federal brasileira - Comentários*, p. 20.

⁵⁵² Silva Marques, *Elementos de direito público e constitucional*, p. 171.

⁵⁵³ Silva Marques, *Elementos de direito público e constitucional*, p. 175.

branda, também pudessem comprometer a unidade nacional e os direitos individuais. O tom presente nos discursos dos autores é que a intervenção federal seria um dos elementos cuja intenção final residiria na harmonia e equilíbrio da federação brasileira e, essa sim, como base da organização política e jurídica implementada após a proclamação da república, precisaria ser mantida, ainda que dependesse de medidas mais extremas.

Domingues Vianna também insiste no ponto de que a intervenção deveria ser reservada para hipóteses extraordinárias, já que interferia justamente em situações que normalmente seriam peculiares aos estados. Transcrevendo a opinião de Viveiros de Castro, em sintonia também com o posicionamento de Barbalho, o autor destaca que a expressão governo federal, do caput do art. 6º, deveria ser entendida de maneira ampla, englobando todos os órgãos da soberania nacional, não só o executivo.⁵⁵⁴

No livro em co-autoria de Domingues Vianna e Rodrigo Octavio, a relação entre os estados e a união no federalismo da república brasileira é enfocada na discussão sobre o art. 6º. Os autores argumentam que embora o artigo pudesse parecer, numa primeira leitura, como uma faculdade da união de intervir nos casos elencados, a interpretação que se deveria dar ao enunciado, salvo no caso do parágrafo 3º, é de que a união teria como obrigação intervir com vistas a preservar a federação. A intervenção era considerada, assim, elemento essencial para a estabilidade da federação brasileira devendo ser empregada sempre que necessário.⁵⁵⁵

Apesar dessa concepção geral sobre a questão da intervenção federal nos estados, os autores criticaram a redação do artigo, considerando-o bastante problemático e com dificuldades de aplicação. A preocupação dos autores é principalmente no sentido de que o artigo fosse o menos obscuro possível e que o poder legislativo pudesse fornecer parâmetros mais exatos para a sua aplicação. Veja-se:

No direito brasileiro o problema da intervenção federal nos Estados é obscuro; a ausência de uma lei ordinária que regule o art. 6º da Constituição é geralmente sentida. Embora se trate de uma disposição taxativa, se ache ela redigida em termos tão vagos, que se presta a interpretações ocasionais, com grande prejuízo para a ordem constitucional da República e desprestígio do regime adotado. A interpretação restrita do art. 6º redundará no apoio as oligarquias; a interpretação ampla poderá importar na violação da autonomia estadual.⁵⁵⁶

⁵⁵⁴ Cf. Paulo Domingues Vianna, *Constituição federal e constituições dos estados*, p. 6.

⁵⁵⁵ Rodrigo Octavio de Langgaard Menezes e Paulo Domingues Vianna, *Elementos de direito público e constitucional*, p. 203.

⁵⁵⁶ Rodrigo Octavio de Langgaard Menezes e Paulo Domingues Vianna, *Elementos de direito público e*

Ao versar sobre a hipótese prevista no parágrafo 2º para intervenção federal, isto é, para manter a forma republicana federativa, os autores se debruçam sobre a discussão de qual o melhor sentido a ser empregado nesse conceito. Com essa finalidade os autores citaram conceitos elaborados por Madison⁵⁵⁷, João Barbalho⁵⁵⁸ e Barraquero⁵⁵⁹ e formulam o seu próprio:

Sempre que o povo, não se governa por meio dos seus representantes, sempre que não existam os três poderes ou algum deles usurpe as atribuições de outro e sempre, enfim, que algum deles não possa exercer as funções com inteira independência, a base da nossa forma de governo terá sido falseada.⁵⁶⁰

Com base nesse conceito os autores defenderam que a dualidade de assembleias legislativas e outras formas de organização política estadual que não estivessem de acordo com a constituição federal seriam razões para o poder central intervir nos estados. No entanto, ressaltaram que caberia ao poder legislativo determinar tal movimento, uma vez que seria indispensável uma declaração de inconstitucionalidade, afastando ações do executivo que poderiam comprometer o regime federal, por permitir ações mais autoritárias.⁵⁶¹ É o oposto do que defendem os autores no caso da hipótese prevista no parágrafo 1º, do art. 6º da constituição. Nos casos de intervenção federal para repelir invasão estrangeira ou de um estado em outro caberia ao poder executivo agir, independente de qualquer manifestação do legislativo, sob pena que o tempo necessário para o processo de análise de constitucionalidade prejudicasse uma ação exitosa.⁵⁶²

---

constitucional, p. 204.

⁵⁵⁷ “A definição geralmente preconizada é a de Madison: ‘Governo republicano é aquele em que todos os poderes procedem direta ou indiretamente do povo, cujos administradores não gozam senão de poder temporário, a arbítrio do povo ou enquanto bem procederem.’” (Rodrigo Octavio de Langgaard Menezes e Paulo Domingues Vianna, *Elementos de direito público e constitucional*, p. 208)

⁵⁵⁸ “Para João Barbalho a expressão – forma republicana – não designa simplesmente o aparelho formal da República, não compreende unicamente a existência do mecanismo que constitui o sistema republicano, mas envolve, implícita e virtualmente, também o seu funcionamento regular, a sua prática efetiva e a realidade das garantias que este sistema estabelece.” (Rodrigo Octavio de Langgaard Menezes e Paulo Domingues Vianna, *Elementos de direito público e constitucional*, p. 208)

⁵⁵⁹ “Em todos os casos, pois, em que os poderes que constituem a essência da forma de governo adotada tenham desaparecido ou sejam perturbados em suas funções, o poder federal tem o imprescindível dever de intervir, por direito próprio, na província que seja o teatro de tais atentados.” (Rodrigo Octavio de Langgaard Menezes e Paulo Domingues Vianna, *Elementos de direito público e constitucional*, p. 209)

⁵⁶⁰ Rodrigo Octavio de Langgaard Menezes e Paulo Domingues Vianna, *Elementos de direito público e constitucional*, p. 208.

⁵⁶¹ Cf. Rodrigo Octavio de Langgaard Menezes e Paulo Domingues Vianna, *Elementos de direito público e constitucional*, p. 209.

⁵⁶² Cf. Rodrigo Octavio de Langgaard Menezes e Paulo Domingues Vianna, *Elementos de direito público e constitucional*, p. 207.

Ayres da Rocha, por sua vez, destacou no seu texto o argumento de que o parágrafo 3º, do art. 6º garantia constitucionalmente a autonomia dos estados brasileiros, já que estabelecia como regra geral que a união não poderia intervir em negócios particulares dos estados. A intervenção seria assim exceção à estrutura geral de preservação da autonomia estadual, limitada às hipóteses previstas na constituição e exigida a requisição dos governos locais. No entendimento do autor, os demais casos previstos no art. 6º não deveriam ser considerados como peculiares aos estados, mas sim do interesse da união. Por isso, ocorrendo as outras situações não precisaria o governo federal aguardar o pedido dos poderes estaduais para intervir.⁵⁶³

Também Viveiros de Castro sustentou a tese de que somente na hipótese prevista no parágrafo 3º do art. 6 a requisição dos estados seria imprescindível para a intervenção federal, desde que mantidas as instituições republicanas. Assim, o autor defende que a requisição estadual para a intervenção federal não era exigência que precisasse ser cumprida em todos os casos. Objetivando preservar os direitos individuais e a unidade da federação, caberia ao poder central, ainda que não chamado pelo próprio estado a intervir, quer por falta de condições materiais, quer por falta de interesse, defender os interesses gerais consagrados na constituição. Tal posicionamento é fruto do conceito de intervenção adotado pelo autor, que a este respeito afirmou: “Nos estados, ela garante não só o livre exercício dos respectivos poderes políticos, como também a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade, que a Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no país.”⁵⁶⁴

Com relação ao termo governo federal presente no art. 6º, o autor sustenta que o termo deve ser entendido de forma ampla, englobando não somente o poder executivo, mas todos os órgãos da soberania nacional. Salvo em ocasiões especiais, como no intervalo de legislaturas, seria da competência do legislativo decretar a intervenção, para que fosse cumprida pelo executivo e conhecida pelo judiciário.⁵⁶⁵

Sem apresentar discordâncias com o padrão de argumentação seguido pelos autores de livros gerais de direito constitucional, Araújo Castro definiu como princípio do regime federativo a independência dos poderes da união e estados, restringindo as interferências às hipóteses precisas e excepcionais. O governo federal somente poderia intervir nos estados nos casos previstos na constituição com a intenção de manter a unidade

⁵⁶³ Cf. Ayres Ribeiro Coelho da Rocha, *Resumo do curso de direito público e constitucional*, p. 112.

⁵⁶⁴ Augusto Olímpio Viveiros de Castro, *Estudos de direito público*, p. 460.

⁵⁶⁵ Cf. Augusto Olímpio Viveiros de Castro, *Estudos de direito público*, pp. 461-463.

federativa. O autor esclarece também sua interpretação para o termo governo federal, considerando-o como expressão ampla que engloba os três órgãos da soberania nacional, cada um responsável por etapas próprias no processo de intervenção federal: decretação, execução e apreciação, correspondendo ao poder legislativo, executivo e judiciário.⁵⁶⁶

Ao comentar o texto do art. 6º da constituição Maximiliano ressaltou que a regra geral era a de o governo federal não deveria intervir nos estados, sendo essa possibilidade de interferência exceção e restrita às hipóteses constitucionalmente previstas. Por ser elemento essencial na configuração da federação brasileira tal artigo deveria ser mantido tal como foi inserido no texto constitucional, sendo no seu entender inoportuna uma regulamentação infra-constitucional⁵⁶⁷, ao contrário, como visto, do que haviam sustentado Domingues Vianna e Rodrigo Octavio. Desta forma, a intervenção é vista por Maximiliano como um mal às vezes necessário, intromissão perturbadora, que deveria ser evitada e reservada somente aos casos extraordinários definidos pela constituição. Uma vez confirmado algum desses casos, o governo federal não poderia se escusar da intervenção, sendo seu dever, e não faculdade, cumpri-la.⁵⁶⁸

Mais completa que as congêneres Argentina e Norte-americana, a Constituição Brasileira assegura expressamente também o regime federativo. Portanto, se em um Estado se nega obediência às leis e às autoridades federais em matéria da sua competência, ou se a separação é tentada ou decretada, não pode vacilar em intervir o Presidente da República, em termos, porém, - somente para restaurar a ordem jurídica perturbada pelo governo local.⁵⁶⁹

Maximiliano segue a interpretação firmada no Congresso Jurídico de 1908 e já apresentada por outros autores que considera a expressão governo federal empregado no art. 6º de forma ampla, abrangendo todos os órgãos da soberania nacional e não somente o poder executivo.⁵⁷⁰

A hipótese que prevê a intervenção para a manutenção da forma republicana estaria configurada, de acordo com Maximiliano, quando um dos poderes públicos estaduais não estivesse exercendo de forma independente sua função ou quando um deles

⁵⁶⁶ Raymundo de Araújo Castro, *Manual da constituição brasileira*, pp. 37-38.

⁵⁶⁷ Carlos Maximiliano Pereira dos Santos, *Comentários à constituição brasileira de 1891*, pp. 160-161.

⁵⁶⁸ Carlos Maximiliano Pereira dos Santos, *Comentários à constituição brasileira de 1891*, pp. 163-164.

⁵⁶⁹ Carlos Maximiliano Pereira dos Santos, *Comentários à constituição brasileira de 1891*, p. 185.

⁵⁷⁰ Cf. Carlos Maximiliano Pereira dos Santos, *Comentários à constituição brasileira de 1891*, p. 165.

usurpa as atribuições de outro.⁵⁷¹ Seria o caso, por exemplo, da dualidade de governadores e assembleias legislativas, da intervenção do governador nas decisões dos juízes estaduais.

No que concerne à questão constitucional da intervenção federal, Castro Nunes analisou especialmente a cláusula que previa a interferência nos negócios peculiares dos estados, expressa no parágrafo 3º, do art. 6º. O autor criticou a adoção do termo pelos constituintes, mas justificou a hipótese de intervenção no âmbito da autonomia dos estados pelo poder de proteção que a união deve exercer para manter a federação.⁵⁷² Seria sua obrigação manter a unidade nacional e combater movimentos e medidas que de alguma maneira colocassem em risco a federação brasileira.

Castro Nunes abordou de forma detida a possibilidade de intervenção federal para manter a forma republicana federativa prevista no parágrafo 2º do mesmo artigo. O autor distinguiu o dispositivo nos dois termos, considerando-os de forma independente. Deste modo, uma questão seria a manutenção da forma federativa, que como organismo político nacional só poderia ser comprometida no caso de secessão, outra seria a forma republicana, consideradas, no entanto, de maneira conjunta, já que a constituição determinou a perpetuidade da organização.

Para a conceituação do que seria forma republicana federativa Castro Nunes comparou o termo presente no art. 6º com o “princípios constitucionais da união” expresso no art. 63. Embora mencione autores como João Barbalho que sustentam que o argumento de que os princípios da união à qual a constituição faz referência seriam os que envolveriam a forma republicana federativa do país, Castro Nunes entende a previsão do art. 63 de forma mais extensa, englobando uma série de dispositivos de direito público, só se confundindo com o do art. 6º quando implicassem intervenção. Nos outros casos, estariam sujeitos somente ao controle judicial.⁵⁷³

De um modo geral e usando uma fórmula genérica e bastante compreensiva, poder-se-á dizer que os Estados estão obrigados à observância de todas as garantias que a União assegura aos cidadãos, dentro do mínimo traçado pela Constituição Federal e podendo eles, como a própria União, por suas leis, ampliar essas garantias, criar outros institutos de proteção à liberdade, outras instituições democráticas não cogitadas pela Carta Federal, nos termos do art. 78. Dessa regra fundamental decorre que tudo o que a União não possa fazer sem comprometer a pureza do regime democrático ou republicano ou sem violar princípios

⁵⁷¹ Cf. Carlos Maximiliano Pereira dos Santos, *Comentários à constituição brasileira de 1891*, p. 168.

⁵⁷² Cf. José de Castro Nunes, *Constituições estaduais*, pp. 21-22.

⁵⁷³ Cf. José de Castro Nunes, *Constituições estaduais*, p. 24.

constitucionais que entendam com a vida civil e política dos cidadãos, reputa-se proibido aos Estados. O simples bom senso indica que seria absurdo que o cidadão encontrasse menos garantias quando estivesse sob as leis do Amazonas ou do Rio Grande do Sul do que sob o amparo das leis da União. Estamos no terreno dos princípios e fazemos abstração dos fatos que o deturpam.⁵⁷⁴

Além disso, Castro Nunes salientou que um ataque externo a qualquer um dos estados não seria uma ofensa reduzida à autonomia do estado, mas sim à nação, à unidade da federação.⁵⁷⁵

Aurelino Leal acompanhou o argumento defendido por outros autores de que a constituição brasileira adotou como princípio geral, a partir do art. 6º, um dever de não intervenção da união nos estados, consistindo exceção qualquer ação nesse sentido, sempre devendo atender aos requisitos constitucionais das hipóteses previstas no artigo.⁵⁷⁶ São essas as idéias centrais consignadas nos livros gerais de direito constitucional. Ao analisar o problema da intervenção, os autores apresentam aos leitores as sínteses dos debates em torno do instituto, destacando como ponto principal, a partir da discussão dos limites de atuação dos poderes central e estaduais, a importância de ser mantido em equilíbrio a união e os estados. Considerado o federalismo uma das mudanças fundamentais na estrutura política e jurídica do país a partir da introdução da república, sua organização e forma de operacionalização foram, então, o foco principal desses autores cuja intenção era explicar e propagar as novas configurações do país para um público amplo de leitores, não necessariamente participantes da comunidade de profissionais e homens públicos que tinham o direito e o Estado como atividades primordiais.

Os autores procuraram analisar o art. 6º, que previa as hipóteses de intervenção federal nos estados, destacando especialmente os cuidados que deveriam ser tomados na sua interpretação e aplicação pelos poderes públicos, evitando extremos de autoritarismo e arbitrariedades do poder central e ao mesmo tempo afastando a concepção que daria liberdade total aos estados. Por isso, a preocupação de que a redação do artigo fosse interpretada com base no equilíbrio entre as duas esferas.

Ao comentar o art. 6º que previa as hipóteses de intervenção federal nos estados, Aurelino Leal criticou a redação do artigo ao afirmar que as hipóteses previstas não se enquadravam em negócios peculiares aos estados, sendo indevida, portanto, a ressalva presente no artigo. No seu entender os casos de repelir invasão estrangeira, manter a forma

⁵⁷⁴ José de Castro Nunes, *Constituições estaduais*, p. 28.

⁵⁷⁵ Cf. José de Castro Nunes, *Constituições estaduais*, pp. 138-139.

⁵⁷⁶ Cf. Aurelino de Araújo Leal, *Teoria e prática da constituição brasileira*, p. 60.

republicana federativa e assegurar a execução de leis e sentenças federais não seriam negócios estaduais, mas sim da união.⁵⁷⁷ O destaque do autor é justamente no sentido de esclarecer aos seus leitores as repartições de atributos e competências da união e dos estados na federação brasileira.

Ao analisar a possibilidade de intervenção federal para manter a forma republicana federativa, Aurelino Leal destacou que o texto deveria ser entendido como o exercício efetivo dessa forma, não incidindo em casos que não pudessem ser considerados como grave e séria ameaça. Mais uma vez o instituto constitucional da intervenção é visto com cautela nos livros gerais de direito constitucional. Veja-se:

Manter uma forma é garantir-lhe o exercício, é assegurar-lhe a prática. Manter a forma republicana federativa é pois, garantir-lhe o exercício, é assegurar-lhe a prática.

De muitos modos a forma republicana federativa pode ser desvirtuada. Mas para que a intervenção se dê, é preciso que o desvirtuamento seja visceral e não encontre remédio no aparelho governamental do Estado.⁵⁷⁸

Apesar desse posicionamento claro com relação ao sentido da expressão forma republicana federativa, Aurelino Leal destacou que se tratava de um conceito bastante complexo, afirmando que a prática é que definiria o entendimento do termo “é a prática, é a construção, e isto, desgraçadamente, e não raro, à custa de surpresas, de violências, de sofismas, percorrendo a política uma escala de atrocidades, que vai da chacina nas ruas aos bombardeios fraticidas.”⁵⁷⁹ Seguindo a mesma linha crítica, Aurelino Leal também apontou que o conceito expresso no art. 63⁵⁸⁰, princípios constitucionais da união, gerou muitas dúvidas, constituindo um “enigma” para os estudiosos do período e dificultando a elaboração das constituições estaduais em acordo com a constituição federal.⁵⁸¹

Aurelino Leal segue também o argumento de que a intervenção não deveria ser entendida como uma faculdade da união, mas como obrigação, como dever de manter a ordem, o equilíbrio e a unidade da federação. Era parte de sua função analisar a necessidade e cabimento da medida e aplicá-la sempre que necessário, impedindo que de algum modo a estrutura federal do país pudesse ser comprometida.

⁵⁷⁷ Cf. Aurelino de Araújo Leal, *Teoria e prática da constituição brasileira*, p. 58 e Aurelino de Araújo Leal, *Técnica constitucional brasileira*, pp. 27-28.

⁵⁷⁸ Aurelino de Araújo Leal, *Teoria e prática da constituição brasileira*, p. 63.

⁵⁷⁹ Aurelino de Araújo Leal, *Técnica constitucional brasileira*, p. 54.

⁵⁸⁰ Art. 63 Cada Estado reger-se-á pela Constituição e pelas leis que adotar, respeitados os princípios constitucionais da União.

⁵⁸¹ Cf. Aurelino de Araújo Leal, *Técnica constitucional brasileira*, p. 70.

Incontestavelmente, num regime político qualquer, a manutenção da ordem é fim supremo. A requisição de determinada autoridade para que a força se mova é meio, e o fim não pode ser sacrificado pela inexistência ocasional do meio. Deixar sistematicamente de intervir para restabelecer a ordem ou a tranqüilidade no Estado, não havendo governo legítimo que faça a requisição, é admitir que a União pode levar ao extremo a sua indiferença pela paz de qualquer das suas unidades, o que é contra a essência da federação.⁵⁸²

Sobre o uso do termo “governo federal”, o autor considerou que deva ser entendido conforme cada um dos casos do art. 6º, de forma que em alguns casos estaria relacionado ao poder executivo e em outros ao legislativo ou judiciário, ainda que a realização coubesse sempre ao executivo. Assim como outros autores, não o compreendeu como sinônimo do poder executivo. Caberia ao legislativo decidir sobre intervenções que objetivassem a manutenção da forma republicana federativa e nas demais hipóteses ao executivo.⁵⁸³ No entanto, estando o Congresso em recesso ou mesmo em funcionamento, porém desconhecendo a situação, para Leal, seria possível uma intervenção a pedido do executivo ou do judiciário.⁵⁸⁴

No livro de Paulo M. de Lacerda é recorrente o argumento de que a constituição federal era o documento chave para a definição do federalismo brasileiro. Em seu texto os limites e a organização dos poderes entre os estados e a união ficaram definidos, bem como os princípios comuns a serem por todos respeitados. Com essa função, também à constituição federal coube prever as medidas cabíveis em momentos críticos em que a federação brasileira estivesse em risco. Tal responsabilidade caberia à união, prevista no art. 6º, que estabelece as hipóteses de intervenção federal nos estados.

No organismo político federativo, a União, sendo a suprema depositária dos poderes gerais que a constituição cria e outorga, a ela compete naturalmente a proteção da ordem política em toda a federação, somente ela funciona em nome da totalidade do povo brasileiro, a ela unicamente assiste interna e externamente o prestígio da soberania. Por isso, a constituição federal confia à União esse melindroso mister de manter a construção política feita, agindo no caráter afirmativo de órgão da soberania nacional, cujo exercício lhe toca exclusivamente dentro e fora do país.⁵⁸⁵

⁵⁸² Aurelino de Araújo Leal, *Teoria e prática da constituição brasileira*, p. 87.

⁵⁸³ Cf. Aurelino de Araújo Leal, *Teoria e prática da constituição brasileira*, pp. 60-62.

⁵⁸⁴ Cf. Aurelino de Araújo Leal, *Teoria e prática da constituição brasileira*, p. 64 e Aurelino de Araújo Leal, *Técnica constitucional brasileira*, p. 55.

⁵⁸⁵ Paulo M. de Lacerda, *Princípios de direito constitucional*, v. II, p. 66.

O estabelecimento da possibilidade de intervenção federal foi entendido pelo autor como uma exceção, uma medida reservada para casos críticos na qual a autonomia estadual, consagrada pela constituição, sofreria restrições. Diante disso, Paulo M. de Lacerda destacou a opção na redação do artigo pela forma negativa, já que prevê o governo federal não poderá intervir em negócios peculiares aos estados, salvo nas hipóteses previstas. Assim, as hipóteses enumeradas no artigo foram consideradas pelo autor um rol taxativo, não havendo a possibilidade de serem incluídos novos casos que permitiriam a restrição da autonomia estadual.

O texto constitucional de 1891 não estabelecia de forma específica à qual dos poderes públicos do governo federal caberia deliberar e executar a intervenção. Tal omissão, no entender de Paulo M. de Lacerda, gerou dificuldades interpretativas e confusões no momento de aplicação do dispositivo. A reforma de 1926, ao acrescentar os entes públicos responsáveis pela intervenção nas diferentes hipóteses, solucionou, no entender do autor, a questão.⁵⁸⁶

Com a reforma constitucional de 1926 o art. 6º que antes autorizava a união intervir nos estados, dentre outras hipóteses, para manter a forma republicana federativa foi modificado.⁵⁸⁷ O texto amplo que permitia a defesa do federalismo brasileiro foi substituído por uma redação diferente, mais longa e específica. O novo inciso estabeleceu que a intervenção federal estaria autorizada para assegurar a integridade nacional e o respeito aos seguintes princípios constitucionais: a) a forma republicana, b) o regime representativo, c) o governo presidencial, d) a independência e harmonia dos Poderes, e) a

⁵⁸⁶ Cf. Paulo M. de Lacerda, *Princípios de direito constitucional*, v. II, p. 84.

⁵⁸⁷ Art. 6 O Governo Federal não poderá intervir em negócios peculiares aos Estados, salvo: I para repelir invasão estrangeira, ou de um Estado em outro; II para assegurar a integridade nacional e o respeito aos seguintes princípios constitucionais: a) a forma republicana, b) o regime representativo, c) o governo presidencial, d) a independência e harmonia dos Poderes, e) a temporariedade das funções eletivas e a responsabilidade dos funcionários, f) a autonomia dos municípios, g) a capacidade de ser eleitor ou elegível nos termos da Constituição, h) um regime eleitoral que permita a representação das minorias, i) a inamovibilidade e vitaliciedade dos magistrados e a irredutibilidade dos seus vencimentos, j) os direitos políticos e individuais assegurados pela Constituição, k) a não reeleição dos Presidentes e Governadores, l) a possibilidade de reforma constitucional e a competência do Poder Legislativo para decretá-la; III para garantir o livre exercício de qualquer dos poderes públicos estaduais, por solicitação de seus legítimos representantes, e para, independente de solicitação, respeitada a existência dos mesmos, por termo à guerra civil; IV para assegurar a execução das leis e sentenças federais e reorganizar as finanças do Estado, cuja incapacidade para a vida autônoma se demonstrar pela cessação de pagamento de sua dívida fundada, por mais de dois anos. §1º Cabe, privativamente, ao Congresso Nacional decretar a intervenção nos Estados para assegurar o respeito aos princípios constitucionais da União. §2º Compete, privativamente, ao Presidente da República intervir nos Estados, quando o Congresso decretar a intervenção (§1º); quando o Supremo Tribunal a requisitar (§3º); quando qualquer dos poderes públicos estaduais a solicitar (III); e, independentemente de provocação, nos demais casos compreendidos neste artigo. §3º Compete, privativamente, ao Supremo Tribunal Federal requisitar do Poder Executivo a intervenção nos Estados, a fim de assegurar a execução das sentenças federais (IV).

temporariedade das funções eletivas e a responsabilidade dos funcionários, f) a autonomia dos municípios, g) a capacidade de ser eleitor ou elegível nos termos da Constituição, h) um regime eleitoral que permita a representação das minorias, i) a inamovibilidade e vitaliciedade dos magistrados e a irredutibilidade dos seus vencimentos, j) os direitos políticos e individuais assegurados pela Constituição, k) a não reeleição dos Presidentes e Governadores, l) a possibilidade de reforma constitucional e a competência do Poder Legislativo para decretá-la.

Paulo M. de Lacerda entende que a reforma não só modificou como estendeu a matéria relacionada à intervenção federal. A disposição foi ampliada no sentido de abranger princípios que não se ligam necessariamente à forma republicana e federativa, como por exemplo o governo presidencial e as garantias aos magistrados. Por outro lado, considera que foi alterada pela razão de que “foi abandonada a referência explícita e geral à forma federativa, para torná-la em elemento implícito e emanante do todo da disposição complexa contida no referido art. 6º.”⁵⁸⁸ Assim, no entender do autor, “a reforma fez extensamente complexo”⁵⁸⁹ os casos de intervenção federal, delegando a competência do inciso I ao poder legislativo.

Interessa aqui o desenvolvimento do texto antes resumido em forma republicana federativa em outros termos e idéias. A reforma de 26 retirou a expressão forma federativa do novo texto, substituindo-a por integridade nacional. A intenção de preservação do país como unidade política, estruturado na união e nos estados deveria ser mantida ainda que fosse necessária a intervenção federal, no entanto, o termo relacionado ao federalismo desapareceu da redação do artigo. A interpretação de Paulo M. de Lacerda, como visto na citação acima, é que o emprego da expressão federativa apenas deixou de ser explícito, transformando-se num elemento implícito porém iminente da redação total do artigo, não sendo possível dissociar tal conceito da noção de intervenção federal.

O autor afirma que a expressão integridade nacional, ao cuidado da qual estaria justificada a intervenção federal, diz respeito, nas suas palavras, “à integridade da nação, considerada nos seus membros políticos; previne alguma ruptura ou desmembramento do seu todo, necessariamente arrastando parte do território”⁵⁹⁰.

Dentre os autores dos livros gerais de direito constitucional publicados durante a primeira república, somente o livro Varela foge de forma radical do padrão de

⁵⁸⁸ Paulo M. de Lacerda, *Princípios de direito constitucional*, v. II, p. 85.

⁵⁸⁹ Paulo M. de Lacerda, *Princípios de direito constitucional*, v. II, p. 86.

⁵⁹⁰ Paulo M. de Lacerda, *Princípios de direito constitucional*, v. II, p. 110.

argumentação compartilhado pela maioria. Assim como em outros pontos, ao adotar a defesa de um federalismo com características mais descentralizadas e com maior poder e liberdade para os estados membros, o autor questiona o parágrafo 2º, do art. 6 da constituição federal que autorizava a união a intervir nos estados com o objetivo de manter a forma federativa, consagrando a união perpétua e indissolúvel das antigas províncias prevista no art. 1º. Segundo Varela, a obrigatoriedade de um estado manter-se como parte da união contrariava a essência do conceito de federação, uma vez que o pacto, e sua conservação, deveria ser fruto de decisões livres e adaptáveis às necessidades e interesses dos estados membros. Não sendo mais do interesse de determinadas regiões a permanência na federação estabelecida, deveria ser parte de sua autonomia e independência decidir sobre a conveniência de romper o pacto e colocar-se fora da união federativa. O princípio federativo, no entender do autor, teria como base a livre associação dos estados, que não deveria ser mantida por coação, tal como prevista na constituição. Essa obrigatoriedade seria uma violência às propostas democráticas e liberais da constituição, de forma que seria para Varela ilegítimo impedir que um estado, sendo o seu desejo, se separe da união.

É contraditória, pois, com o princípio federal, a doutrina consagrada nos artigos 1º e 6º, n. 2, in fine. Mais ainda: é vexatória, porque faz o Mundo pensar que a fraternidade das populações brasileiras só se mantem por via da coação.

Triste fraternidade seria essa!

E, no entanto, tem este fundamento legal que a liga nossos Estados uns aos outros...⁵⁹¹

Para sustentar o seu argumento central, de que a federação deveria ser adotada numa forma descentralizada, além da questão do parágrafo 2º, do art. 6, considerado por Varela o maior problema da constituição republicana e possível fator comprometedor do sucesso da república federativa brasileira, o autor cita ainda outros exemplos em que o texto constitucional excedeu os limites de poder adequados a união, estabelecendo a ela funções contrárias à sua idéia de federação. São os casos da competência para o governo central instituir bancos de emissão, para criar instituições de ensino superior e secundário nos estados e para legislar sobre o direito civil, comercial e criminal da república e sobre o processual da justiça federal.

Salvo a linha argumentativa sustentada por Alfredo Varela e críticas pontuais à questão da intervenção federal e sua relação com o contexto histórico brasileiro da

⁵⁹¹

Alfredo Varela, *Direito constitucional brasileiro*, p. 51.

primeira república, como visto, a maioria dos textos dos livros gerais de direito constitucional optou por enfatizar em seus discursos os pontos menos polêmicos referentes ao tema. A força das oligarquias locais e suas relações com o poder central, bem como as distorções do sistema eleitoral geraram uma série de dificuldades na organização federativa brasileira, culminando muitas vezes com a dualidade de assembleias legislativas e/ou de executivos estaduais, sucessivas intervenções federais e embates entre os poderes públicos federais. Apesar disso, o foco principal dos autores foi numa argumentação mais descomplicada, destacando principalmente aspectos como o entendimento que a intervenção deveria ser compreendida como medida excepcional, porém necessária para a manutenção do país, uma obrigação da união para preservar a unidade nacional, desde que obedecidas as exigências constitucionais para sua operacionalização.

É o que em termos gerais também foi possível perceber na análise dos pontos sobre o federalismo realizada nos itens anteriores. Os autores centraram sua argumentação no estudo do federalismo em pontos cujo entendimento estava mais apaziguado nas diferentes esferas de discussões, construindo uma narrativa que resumiria aos leitores os diversos debates, mas com ênfase nos argumentos vencedores do período. Além disso, insistiam em idéias sobre a república, a federação, o poder público numa perspectiva de dever ser. Embora, como visto, o contexto histórico repercutisse nesses textos, esse ambiente lingüístico próprio primou por uma síntese em torno dos temas constitucionais que atuasse no sentido de legitimar e consolidar as novas formas de organização política e jurídica do país.

Assim, menos freqüente eram discursos como a crítica tecida por Viveiros de Castro ao sufrágio universal e às práticas clientelistas do período que estavam, na sua opinião, minando o sistema republicano federativo, desacreditando, ao menos em certa medida, da capacidade de consagrar a soberania popular.

A soberania popular é uma ficção inventada para justificar os excessos da demagogia, como outrora o direito divino dos reis legitimou as arbitrariedades dos governos absolutos.

[...]

Fazendo essas observações, é nosso intuito mostrar a futilidade da lenda que serve de fundamento à soberania do povo, a qual nunca pode se tornar efetiva, estando sempre à mercê dos caprichos dos que se tornam os favoritos das multidões, lisonjeando as suas paixões, e assim conseguem assegurar os seus interesses e satisfazer as suas ambições.

E, uma vez provado que a soberania consciente do povo, no sentido rigoroso da expressão, é uma coisa praticamente irrealizável,

porque motivo haveremos nós de sustentar o sufrágio universal, tão prejudicial, tão injustificável, tão corruptor, em homenagem a um princípio puramente metafísico?⁵⁹²

3.1.5.d Divisão de rendas entre a união e os estados

A divisão de rendas entre a união e os estados determinada pela constituição de 1891 gerou muitas controvérsias na organização concreta da federação brasileira, sendo considerada inclusive um dos assuntos “mais debatido e mais controvertido no seio da Constituinte Republicana”⁵⁹³. Ficou estabelecido que os estados poderiam instituir impostos sobre a exportação de mercadorias, bem como contrair empréstimos no exterior e manter estruturas militares próprias. Contudo, a competência para a cobrança de impostos e a propriedade de áreas ricas em matérias primas ensejaram uma série de debates nas esferas públicas brasileiras, não só em litígios judiciais, mas também nos ambientes políticos.⁵⁹⁴

Nos livros gerais de direito constitucional pesquisados, embora a maioria dos autores se dedique a discutir a repartição de rendas entre a união e os estados membros, apresentando aos leitores seus posicionamentos sobre os limites e a forma como deveriam ser empregados os dispositivos constitucionais, é menos comum e não tão extenso o tipo de argumento que relaciona diretamente essas questões ao tema do federalismo brasileiro. Ainda assim, é possível perceber algum alinhamento nos discursos dos autores. Dentre os que estabeleceram essa relação direta, é freqüente o argumento afirmando ser elemento fundamental para o sistema federal que tanto a união quanto os estados tivessem recursos para suprir suas necessidades administrativas, mantendo seus espaços de autonomia e independência. Alegam que justamente em razão da organização política federativa é que havia sido pensada constitucionalmente a divisão de rendas entre os níveis federal e estadual.

João Barbalho, no seu livro de comentários destinado a leigos e estudantes de classes primárias, destacou que “criado o regime federativo, com um governo central e geral (governo federal ou da União) e governos locais (dos Estados), forçoso era estabelecer para cada um deles os meios próprios de obterem os recursos necessários aos

⁵⁹² Augusto Olímpio Viveiros de Castro, *Estudos de direito público*, p. X e XIII.

⁵⁹³ Agenor de Roure, *A constituinte republicana*, p. 99.

⁵⁹⁴ Cf. Leda Boechat Rodrigues, *História do supremo tribunal federal*, v. 2, p. 4.

gastos com os respectivos serviços públicos.”⁵⁹⁵ Nesse sentido, asseveraram Rodrigo Octavio e Domingues Vianna: “Dessas fntes devem a União e os Estados tirar os meios normais para prover necessidades do seu governo e administração”⁵⁹⁶ e também Araújo Castro: “Assim, compete aos Estados prover, a expensas próprias, às necessidades de seu governo e de sua administração.”⁵⁹⁷ Veja-se, por fim, a afirmação de Paulo M. de Lacerda:

Como todos os organismos, também os políticos precisam dos meios necessários à vida e à prosperidade, sem os quais não poderiam progredir, manter-se e sequer viver. Por esse motivo de primeira evidência e relevância inquestionável, em qualquer organização política é de mister atender aos recursos econômicos com que se hão de dotar. Ora, tanto a União como os Estados são organismos políticos e, pois, devem prover às necessidades dos seus respectivos governos e administrações.⁵⁹⁸

Aparece também em alguns textos o argumento de que o equilíbrio entre os recursos destinados à união e aos estados era fator essencial para o êxito da estrutura federativa brasileira, garantindo equilíbrio e estabilidade à estrutura política. É nesse sentido que os autores se manifestam apoiando a idéia de que a definição constitucional das rendas da união e dos estados, bem como a proibição de certas cobranças, contribuiriam para harmonizar os interesses e poderes, evitando desníveis e animosidades entre a união e os estados e dos estados entre si.

Aristides Milton, na extensa segunda edição de seu livro, esmiuçou cada ponto da constituição federal de 1891, aprofundando as possíveis interpretações para o texto constitucional e realizando um estudo comparativo com constituições de outros países, bem como relacionando discussões travadas no poderes legislativo, executivo e judiciário brasileiro. Todavia, embora sua análise sobre a divisão de rendas seja longa, somente em poucos trechos é possível perceber as relações diretas estabelecidas pelo autor entre esse problema constitucional específico e o federalismo brasileiro. Ao comentar o art. 10⁵⁹⁹, o autor destacou a importância da organização tributária para a estabilidade da federação brasileira.

⁵⁹⁵ João Barbalho Uchôa Cavalcanti, *Constituição federal brasileira com breves explicações para os que não são versados na lição dos publicistas e para as classes superiores das escolas primárias*, p. 18.

⁵⁹⁶ Rodrigo Octavio de Langgaard Menezes e Paulo Domingues Vianna, *Elementos de direito público e constitucional*, p. 136.

⁵⁹⁷ Raymundo de Araújo Castro, *Manual da constituição brasileira*, p. 35.

⁵⁹⁸ Paulo M. de Lacerda, *Princípios de direito constitucional*, v. II, p. 43.

⁵⁹⁹ Art. 10 É proibido aos Estados tributar bens e rendas federais ou serviços a cargo da União, e reciprocamente.

Como não seria possível manter a federação sem que tanto a União como os Estados respeitassem-se mutuamente, em tudo quanto concerne aos direitos que cada qual deles cabe, descobre-se logo à primeira vista a razão do dispositivo, que o art. 10 contém.

Se os Estados pudessem por acaso impor qualquer ônus, com referência aos bens e rendas federais, ou ainda aos serviços a cargo da União, e vice-versa, aconteceria – que uma alta infinda, motivada por interesses vitais, tinha de perturbar por força a vida e a paz da República, afrouxando e rompendo mesmo os laços que vinculam – por nossa fortuna – as diversas porções da pátria brasileira.

O artigo, portanto, consigna um princípio que se deve considerar essencial na organização política do país.⁶⁰⁰

Sobre a disposição do §2º, do art. 9º⁶⁰¹ que estabelecia ser isenta de impostos, no estado por onde se exportar, a produção dos outros estados, afirmou Barbalho, destacando a importância da isenção para a harmonia entre os entes federativos, o seguinte:

A Nação Brasileira constituiu unidos os Estados de que se compõe; eles formam um todo, uma comunhão nacional; e, pois, não se lhes poderia deixar, como faculdade sua e livre, essa de, - indireta, mas poderosamente, prejudicando-se uns aos outros em interesses essenciais, - solapar a união deles, tornar frustratória a federação e supervacaneas as disposições constitucionais criadas para mantê-la e perpetuá-la.⁶⁰²

O mesmo autor sustentou argumento semelhante ao comentar o art. 10. No seu entendimento a previsão constitucional de que seria proibido aos estados tributar bens e rendas federais ou serviços a cargo da união, e reciprocamente, era essencial para a manutenção da autonomia de cada um deles, do contrário, a união poderia ficar: “à mercê dos Estados, tolhida no exercício de suas funções, sem independência no desenvolvimento constitucional delas, subordinada, anulada: fora isso incompatível com o exercício de suas faculdades soberanas.”⁶⁰³

Carlos Maximiliano, seguindo a linha argumentativa, destacou que o regime federativo estaria assentado na harmonia dos interesses recíprocos dos estados e da união. Por esta razão a importância da divisão de rendas para manter o equilíbrio entre os poderes, sendo indispensável o tratamento igualitário entre os estados, impedindo que por meio de tributações pudessem as unidades ser oprimidas, comprometendo a unidade nacional. “Se

⁶⁰⁰ Aristides Augusto Milton, *A constituição do Brasil*, p. 51.

⁶⁰¹ Art. 9, §2º É isente de impostos, no Estado por onde se exportar, a produção dos outros Estados.

⁶⁰² João Barbalho Uchôa Cavalcanti, *Constituição federal brasileira - Comentários*, p. 39.

⁶⁰³ João Barbalho Uchôa Cavalcanti, *Constituição federal brasileira - Comentários*, p. 40.

não fora aquela providência constitucional [art. 7º §2º⁶⁰⁴], unir-se-iam uns Estados em detrimento de outros: da desarmonia de interesses resultaria a discórdia social, causa do esfacelamento da federação.”⁶⁰⁵

Por sua vez, Sampaio Doria enfatizou em seu texto que as disposições da constituição sobre a repartição de rendas entre a união e os estados mantiveram como norte a idéia de não discriminar esses últimos e evitar que fossem criadas animosidades em razão da estrutura tributária. A preocupação, acima de tudo, com a unidade nacional e a manutenção da federação brasileira, assim como já havia demonstrado Maximiliano, é ponto central no discurso de Sampaio Doria.

A Constituinte preocupou-se muito com evitar represálias entre as unidades da federação. As guerras de tarifas abrem caminho às hostilidades bélicas. Os ciúmes naturais entre eles eram logo intrigas; as intrigas ofensas; e as ofensas a guerra civil e o desmembramento da pátria.

Este espírito de concórdia que soprou sobre a estrutura da União, deixou de si marcas bem visíveis em outros pontos da Constituição.⁶⁰⁶

Apesar desses posicionamentos, alguns autores ressaltam a crítica muitas vezes dirigida à constituição de 1891 de que os estados haviam sido privilegiados na divisão de rendas em detrimento da união. Sobre isso, afirmou Aristides Milton: “Pode o sistema preferido não ser o melhor, até porque a partilha por ele efetuada parece ter sido prejudicial à União; mas em verdade está codificado com muita ordem, revela-se por uma louvável precisão.”⁶⁰⁷ Filinto Bastos ressaltou que a constituição de 1891 ampliou consideravelmente as fontes de renda para os estados em comparação com as que dispunham as antigas províncias durante o império.⁶⁰⁸ Agenor de Roure também posicionou-se de forma crítica e a partir de uma perspectiva histórica sustentou: “Os Estados tinham, na Constituinte, maior número de defensores do que a União, para qual se deixava toda a dívida nacional interna e externa e da qual se queria arrancar rendas indispensáveis à satisfação desses compromissos.”⁶⁰⁹

Em contra-partida, Alfredo Varela e Carlos Maximiliano, apesar de relatarem as críticas referentes à divisão de rendas, rejeitam seus pontos principais, discordando que

⁶⁰⁴ Art. 7, §2º Os impostos decretados pela União devem ser uniformes para todos os Estados.

⁶⁰⁵ Carlos Maximiliano Pereira dos Santos, *Comentários à constituição brasileira de 1891*, p. 209.

⁶⁰⁶ Antonio de Sampaio Doria, *Princípios constitucionais*, p. 105.

⁶⁰⁷ Aristides Augusto Milton, *A constituição do Brasil*, p. 56.

⁶⁰⁸ Cf. Filinto Justiniano Ferreira Bastos, *Manual de direito público e de direito constitucional*, p. 300.

⁶⁰⁹ Agenor de Roure, *A constituinte republicana*, p. 128.

seriam sua responsabilidade eventuais dificuldades financeiras enfrentadas pelas administrações da união ou dos estados. Segundo Maximiliano, “tanto a União como os Estados estiveram na miséria ou na opulência, conforme os governos que elegeram. Portanto, os males não provieram de defeitos do texto constitucional e, sim, da improbidade ou da incapacidade dos dirigentes.”⁶¹⁰

Alfredo Varela, mantendo sua linha argumentativa favorável a um federalismo radicalmente descentralizado rebateu a crítica mencionada por Aristides Milton e sustentada por outros. Para ele, os maus governos seriam os responsáveis pelas dificuldades e não a divisão de rendas que proporcionou aos estados meios de arrecadação. Veja-se:

Mas, devemos imputar a penúria aos poucos recursos distribuídos à Federação, como incultam alguns, ou à gerência até pouco mais que perdulária da fazenda federal?

Quer-se agora à fina força obter mudança do sistema vigente, dizendo que o governo superior do Brasil precisa de mais largos meios, pois que foram excessivamente favorecidos os Estados. Tanto valeria amanhã sacrificar a União, quando se ache aliviada, a pretexto de que os Estados caminham na maior parte (como já se antevê) para uma ruína certa...

Cumprir resistir a esta fatalíssima tendência dos espíritos. Não confie ninguém nos financeiros que andam a dar voga à perigosa doutrina.⁶¹¹

Vistas as diferentes narrativas construídas pela doutrina brasileira em torno do tema da repartição de rendas entre a união e os estados membros, pode-se afirmar que inobstante o fato de ter sido um dos assuntos mais debatidos nas esferas públicas do país durante o período da primeira república, envolvendo diferentes atores e nuances práticas e teóricas, a abordagem privilegiada pelos autores manteve-se centrada em aspectos mais técnicos em detrimento de uma discussão mais geral envolvendo as bases do federalismo brasileiro. As relações estabelecidas entre a divisão de rendas e o modelo federal restringiram-se às noções de que nessa forma de organização estatal era fundamental que tanto a união quanto os estados membros tivessem recursos próprios para gerir sua estrutura, mantendo autonomia com relação aos outros entes. Nesse sentido, a repartição estabelecida pela constituição, embora tenha recebido algumas críticas, deveria manter o equilíbrio e a harmonia no sistema federativo, garantindo um tratamento igual aos estados e afastando animosidades entre eles e entre eles e a união.

⁶¹⁰ Carlos Maximiliano Pereira dos Santos, *Comentários à constituição brasileira de 1891*, p. 201.

⁶¹¹ Alfredo Varela, *Direito constitucional brasileiro*, p. 68.

3.2 Estado de sítio

3.2.1 Introdução

Assim como o federalismo, o estado de sítio pode ser considerado um conceito proeminente no contexto da primeira república brasileira. Durante todo esse período, constituiu objeto de debates tanto no âmbito dos poderes públicos quanto em esferas de discussão não estatais, principalmente em virtude de suas freqüentes decretações e das divergências em torno da interpretação dos dispositivos constitucionais que o estabeleceram. Tendo o estado de sítio funcionado como uma espécie de mecanismo de acomodação das instituições republicanas, tornando-se um recurso comum frente às dificuldades encontradas para equilibrar as novas configurações políticas e jurídicas do país, compreensível que tenha sido um dos temas em destaque nas publicações de direito constitucional da época.

Como visto em capítulo anterior, o estado de sítio é tema que se destaca tanto em publicações classificadas como gerais, quanto naquelas consideradas específicas. Foi assunto que, portanto, repercutiu nas narrativas construídas pela doutrina jurídica brasileira, a qual tomou parte no processo de construção das normas constitucionais, criando, modificando e perpetuando sentidos. Nesse contexto lingüístico, as diversas compreensões e a pluralidade de significados atribuídos ao instituto do sítio geraram diferentes tipos de ação praticadas pelos poderes públicos brasileiros e absorvidas como realidade social pelos cidadãos em geral. Assim, a lei positiva importa justamente na medida em que se manifesta nas diferentes práticas sociais e institucionais determinadas pelos entendimentos formados em torno do conceito teórico.

Este capítulo foi estruturado a partir dos principais pontos abordados pelos autores no que tange o assunto do estado de sítio. A primeira parte está centrada na caracterização mais genérica do instituto e dos elementos básicos que, no entender desses doutrinadores, determinavam o conceito do sítio. Na seqüência, são analisados os argumentos relacionados à competência para decretação do estado de sítio e os efeitos gerados pela concretização da medida de exceção. Nesse último, a ênfase recai principalmente sobre os

debates em torno da suspensão de garantias constitucionais, a análise e eventual responsabilização das autoridades competentes pelos atos cometidos durante a vigência do sítio e, por fim, a discussão sobre a manutenção desses atos após o encerramento do sítio.

O foco dessa análise é o discurso desenvolvido pelos autores de livros gerais de direito constitucional sobre a questão específica do estado de sítio. Como já foi ressaltado ao tratar do tema do federalismo, não é objetivo esgotar o estudo do instituto a partir das mais diferentes fontes e vertentes, como os debates parlamentares, decisões jurisprudenciais, decretos presidenciais, a abordagem da imprensa ou a recepção na sociedade brasileira. Embora existam algumas considerações tendo em conta alguns desses elementos, especialmente na medida em que repercutiram na narrativa dos autores, na sua forma e conteúdo, a proposta aqui é verificar como os livros gerais de direito constitucional construíram, sintetizaram e apresentaram para o seu público leitor noções do estado de sítio. Quais as ênfases dadas por eles e a quais tipos de argumentos procuraram dar continuidade e perenidade, procurando construir e consolidar, assim, um pensamento constitucional brasileiro.

3.2.2 Os elementos básicos do estado de sítio e o argumento da excepcionalidade da medida

Considerando, como já visto anteriormente, que os livros de direito constitucional classificados nessa pesquisa como gerais foram publicados com a proposta principal de servirem de guias do direito nacional para um público leitor amplo, parece coerente que a maioria dos autores dedique uma parte de seu texto a conceituar e caracterizar o estado de sítio a partir de seus elementos básicos. Frequentemente os autores repetem o próprio texto da constituição, destacando determinados trechos e apresentando aos leitores o seu entendimento sobre o instituto constitucional.

É comum nos textos analisados a ênfase dada pelos autores ao argumento de que o sítio constituiria uma medida extrema, um recurso extraordinário à disposição dos poderes públicos para momentos de crise aguda. A preocupação dos autores no sentido de caracterizar o sítio como instituto excepcional, cuja operacionalização deveria seguir à risca os requisitos constitucionais, baseava-se principalmente no receio de que ele se tornasse um mecanismo autorizador de atos arbitrários e autoritários praticados pelo

Estado ou mesmo uma medida recorrente para a administração do país. Deste modo, destacam que não se trataria de uma suspensão total da constituição, mas tão somente de garantias constitucionais, em local específico e por tempo determinado. Em linhas gerais, os autores seguem em seu texto esse padrão de argumentação, apresentando, contudo, divergências em pontos específicos de interpretação dos dispositivos constitucionais.

Logo nos primeiros anos da república, Godofredo Autran, seguindo a proposta explicitada em seu prefácio, procurou de forma objetiva apresentar em seu livro comentários pontuais sobre os artigos da constituição. Seu intuito era o de esclarecer aos estudantes iniciantes as principais questões constitucionais do direito brasileiro, tendo, nesse contexto, asseverado o seguinte sobre o estado de sítio:

A suspensão das garantias constitucionais, ainda mesmo por tempo determinado, é uma medida extrema, de que só em casos excepcionais se deverá lançar mão. Só as grandes crises autorizam o emprego de meios violentos, e estes nem sempre surtem o desejado efeito. Muitas crises se originam dos desmandos do governo e um mau governo debalde procurará manter-se pela violência.⁶¹²

Com essas palavras Autran apresenta aos leitores argumentos centrais sobre o estado de sítio, argumentos esses que viriam a ser rediscutidos e, na maioria das vezes, reafirmados por grande parte dos livros de direito constitucional publicados durante a primeira república. O autor identifica o sítio com a suspensão de garantias constitucionais e destaca o entendimento de que o instituto não poderia ser concebido como uma medida ordinária à disposição do governo federal, mas sim como um recurso reservado para momentos de exceção, cuja gravidade e ameaça para o país deveriam ser extremas o suficiente para justificar a restrição dos indivíduos às garantias constitucionais. Autran ainda alerta para o fato de que o estado de sítio deveria seguir de forma precisa as hipóteses de decretação previstas na constituição, definido seu tempo de duração, sob pena de que governos com viés autoritários pudessem usar da violência para se manter no poder.

Tendo sido o livro de Autran publicado em 1892, apenas um ano após a promulgação da constituição, seu texto não apresenta discussões mais aprofundadas sobre o sítio ou problematizações do tema verificadas em publicações posteriores. Por ter publicado um dos primeiros livros de sua categoria, o autor não recepciona debates travados em outras esferas públicas ou entre seus pares doutrinadores por sua incipiência, o

⁶¹²

Manoel Godofredo d'Alencastro Autran, *Constituição da república dos estados unidos do Brasil*, p. 63.

mesmo acontecendo com as experiências concretas vivenciadas pelo país posteriormente que vieram a repercutir nos outros livros. Estrutura semelhante pode ser percebida no trabalho de Soriano de Souza, de 1893. Embora o autor mantenha um diálogo amplo com fontes estrangeiras e autores brasileiros, as principais divergências relacionadas ao estado de sítio durante a primeira república não aparecem em seu texto como se verifica nos livros posteriores. Estes, ao contrário, foram publicados num ambiente lingüístico no qual as disputas em torno dos sentidos e entendimentos do instituto estavam acirradas e novos argumentos ocupavam os debates.

Soriano de Souza sintetiza o conceito de estado de sítio como a suspensão das garantias constitucionais. Sua argumentação está baseada na idéia de que a vida em sociedade implica restrições nos direitos dos homens, tendo em vista a possibilidade de conflitos de interesses públicos e privados, gozando aqueles de primazia. Desta forma, diante de uma situação de grave ameaça para a pátria e cumpridos os requisitos constitucionais, seria não só aceitável, mas necessário, que os direitos individuais sofressem restrições para uma ação eficaz do poder público.⁶¹³ Mas faz a seguinte ressalva: “Se a agressão de forças estrangeiras e a comoção interna, não chegam ao ponto de por a pátria em iminente perigo, podendo ser julgadas sem suspensão de garantias, não deve o poder público lançar mão daquele extraordinário recurso.”⁶¹⁴

O argumento da aceitação da restrição de direitos individuais diante da necessidade de interesses públicos está presente também no discurso de Aristides Milton. Veja-se:

Sim, não é sem motivo que se afirma a necessidade da existência de garantias positivas e seguras, destinadas a prestigiarem que a ordem, quer a liberdade, do corpo social; do mesmo modo porque são protegidos os direitos individuais. E assim como estes encontram limitações, plenamente justificáveis, aquelas também podem ser modificadas, de acordo com as necessidades ocorrentes. É da combinação de todas elas que resulta, afinal, a feliz harmonia de que vive, e em que repousa a sociedade inteira.⁶¹⁵

Aristides Milton, apesar de adotar no geral um posicionamento de que o estado de sítio deveria ser entendido de forma bastante restrita, procurando afastar a possibilidade de abusos pelo poder público, destacou que se tratava também de uma medida de caráter preventivo e por isso bastaria a iminência de agressão estrangeira ou comoção intestina

⁶¹³ Cf. José Soriano de Souza, *Princípios gerais de direito público e constitucional*, pp. 318-320.

⁶¹⁴ José Soriano de Souza, *Princípios gerais de direito público e constitucional*, p. 320.

⁶¹⁵ Aristides Augusto Milton, *A constituição do Brasil*, p. 154.

para que estivesse autorizada a sua decretação. Isso porque “seria quase inútil, do momento em que só pudesse ser decretado quando estivesse realizado a agressão estrangeira, ou explodido a comoção intestinal”⁶¹⁶.

Contudo, o autor alerta que apesar dessa hipótese, o estado de sítio não poderia ser entendido como um instituto constitucional ordinário, à disposição da administração pública. A seu ver, “a frequência do estado de sítio é um abuso e um erro, que convém seguramente evitar”⁶¹⁷, “uma providência francamente conservadora”⁶¹⁸, “é medida tão violenta, quanto extrema”⁶¹⁹.

Desta forma, Milton argumenta que não seria qualquer perturbação da ordem ou ocorrências criminosas comuns que poderiam ensejar a decretação do sítio, mas tão somente casos extremos de ameaça para a nação justificariam a restrição dos direitos individuais.⁶²⁰ “O perigo iminente da pátria é, sem dúvida, o mal mais temeroso que se deve recear; nada lhe é comparável, salvo a desonra e a eliminação da mesma pátria.”⁶²¹ E acrescenta: “Portanto, a coação capaz de autorizar o estado de sítio é tão somente aquela que produz o perigo público, manifestado por abalos nas instituições do país, perturbação profunda na ordem geral, graves atentados contra a existência constitucional da nação.”⁶²²

Apesar de ser medida extrema, Milton sustenta o entendimento de que o estado de sítio não representaria um interregno constitucional e que apesar da suspensão de garantias constitucionais, os poderes públicos continuam funcionando de acordo com suas atribuições e obedecendo as restrições impostas pela constituição para períodos de exceção.⁶²³ Para Milton, o estado de sítio na constituição brasileira é uma “exceção tristemente inevitável”⁶²⁴, mas que deve obedecer os limites para que se torne o menos arbitrário possível.

O registro desse padrão de argumentação nos livros de Manuel Godofredo Autran, José Soriano de Souza e Aristides Milton indica o tipo de posicionamento compartilhado por esses doutrinadores e suas escolhas no processo de sintetizar e apresentar aos leitores os entendimentos que consideravam ser centrais à cultura jurídica constitucional brasileira.

---

⁶¹⁶ Aristides Augusto Milton, *A constituição do Brasil*, p. 250.

⁶¹⁷ Aristides Augusto Milton, *A constituição do Brasil*, p. 250.

⁶¹⁸ Aristides Augusto Milton, *A constituição do Brasil*, p. 153.

⁶¹⁹ Aristides Augusto Milton, *A constituição do Brasil*, p. 153.

⁶²⁰ Cf. Aristides Augusto Milton, *A constituição do Brasil*, p. 154.

⁶²¹ Aristides Augusto Milton, *A constituição do Brasil*, p. 459.

⁶²² Aristides Augusto Milton, *A constituição do Brasil*, p. 459.

⁶²³ Cf. Aristides Augusto Milton, *A constituição do Brasil*, p. 156.

⁶²⁴ Aristides Augusto Milton, *A constituição do Brasil*, p. 459.

Atuando como deputado, Aristides Milton participou de uma comissão especial responsável pela regulamentação do sítio. O projeto apresentado pela comissão em 1895 estava em consonância com os ensinamentos do autor no livro de direito constitucional. Sustentando uma concepção do instituto alinhada com tendências mais liberais, reservando-a para casos de extrema gravidade e no qual estivessem expressas as garantias que ficariam suspensas, o tempo e o lugar no qual se realizaria e a garantia de que as imunidades parlamentares permaneceriam em vigor. Tendo sido aprovado pela Câmara dos Deputados, o projeto, no entanto, foi rejeitado posteriormente no Senado Federal.⁶²⁵

Cabe destacar que Aristides Milton escreveu sua obra após a experiência brasileira dos sítios decretados por Deodoro da Fonseca e Floriano Peixoto. O autor não só descreve os eventos históricos em seu livro como tece duras críticas à forma como o sítio foi posto em prática nesses momentos, o que repercute no modo como caracteriza, sintetiza e apresenta o instituto aos seus leitores. Passados os primeiros anos da vigência da primeira constituição republicana do país, os círculos de debates haviam se ampliado e as discussões sobre as questões públicas dominavam ambientes diversos. As ênfases do autor na compreensão do tema destacadas acima são referências claras ao contexto no qual seu texto estava inserido e à preocupação de ensinar os estudantes determinados parâmetros para o entendimento do sítio.

Alfredo Varela, constitucionalista que se destacou por em geral ser uma voz dissidente, sendo oposição à maioria dos autores que privilegiaram uma síntese em torno dos argumentos e teses mais consolidados no período da primeira república, não discute em seu livro de forma específica a questão do estado de sítio. Varela, no entanto, apresenta um capítulo sobre a questão da defesa social e critica o governo provisório e a constituição republicana por terem sido muito brandos ao estabelecer medidas para a conservação da ordem pública. Na opinião do autor, um governo novo precisaria de medidas severas para garantir sua estabilidade e não leis liberais que pudessem comprometer a sua existência.⁶²⁶ Em suas palavras:

Quando a ação castigadora da sociedade deixa de ter vigorosa energia e debilita-se, quando os instrumentos de que dispõe para sua defesa, são imbeles e frágeis, - combalida até os fundamentos a sociedade descae prestes para irremediável anarquia, precursora fatal da dissolução e da morte.⁶²⁷

⁶²⁵ Anais da Câmara dos Deputados, 1895, v. 2.

⁶²⁶ Cf. Alfredo Varela, *Direito constitucional brasileiro*, pp. 348-355.

⁶²⁷ Alfredo Varela, *Direito constitucional brasileiro*, p. 355.

Assim como pode ser percebido na análise das abordagens sobre a questão do federalismo brasileiro nos livros gerais de direito constitucional brasileiro, Alfredo Varela foge do padrão de argumentação assumido pela maioria dos autores. Assumindo um discurso com nuances bastante autoritárias, entendendo que a consagração dos direitos individuais pela constituição de 1891 não deveria se transformar num empecilho para o governo, ele se desvia consideravelmente dos posicionamentos dominantes. Ainda que as divergências em torno do estado de sítio fossem muitas, Varela nem ao menos concorda com o ponto compartilhado por todos de que apesar dos interesses públicos, o sítio deveria acompanhar as tendências liberais da constituição brasileira.

Em contra-partida, João Barbalho segue justamente esse padrão de argumentação adotado pela maioria dos constitucionalistas da primeira república e caracteriza o instituto do estado de sítio como uma medida de exceção, somente adequada a momentos de profunda crise em que os meios ordinários não seriam suficientes para garantir a segurança da república. O autor inclusive recorre ao uso de termos fortemente negativos como, por exemplo, “grande vexame”⁶²⁸, “descomunal sacrifício”⁶²⁹, “temerosa medida”⁶³⁰, “holocausto da liberdade individual”⁶³¹ para caracterizar o sítio e reforçar seu argumento frente aos leitores. Todo o discurso de Barbalho é estruturado tendo em vista o seu entendimento de que os artigos referentes ao estado de sítio deveriam ser entendidos da forma mais restrita possível e a medida só praticada em casos de necessidade suprema que pudessem comprometer a pátria brasileira.⁶³²

O autor segue a mesma linha no seu manual para leigos, sintetizando o estado de sítio como suspensão de garantias constitucionais relacionadas aos direitos do homem, mas ressalta que a constituição não ficaria suspensa em seu todo, sendo mantido o funcionamento dos poderes públicos.⁶³³ Barbalho caracteriza o sítio como medida reservada para casos extremos, em que não fosse possível manter a ordem pública pelos meios ordinários de ação. Somente esses casos, capazes de comprometer o Estado brasileiro, justificariam o uso de medida tão extraordinária.

---

⁶²⁸ João Barbalho Uchôa Cavalcanti, *Constituição federal brasileira – Comentários*, p. 119.

⁶²⁹ João Barbalho Uchôa Cavalcanti, *Constituição federal brasileira – Comentários*, p. 119.

⁶³⁰ João Barbalho Uchôa Cavalcanti, *Constituição federal brasileira – Comentários*, p. 119.

⁶³¹ João Barbalho Uchôa Cavalcanti, *Constituição federal brasileira – Comentários*, p. 119.

⁶³² Cf. João Barbalho Uchôa Cavalcanti, *Constituição federal brasileira – Comentários*, p. 119.

⁶³³ Cf. João Barbalho, *Constituição federal brasileira com breves explicações para os que não são versados na lição dos publicistas e pra as classes superiores das escolas primárias*, p. 89.

É medida que só se aplica em caso de salvação pública, quando se dá no país invasão armada, por ocasião de guerra estrangeira, ou quando nele surge revolução. Para repressão de motins, tumultos, assuadas, ajuntamentos ilícitos, sedições e conspirações, não pode ser empregada; cabem então as providências ordinárias de polícia e segurança que o Código Penal estabelece, autorizando o emprego da força pública e a prisão sem culpa formada, conforme o caso. Somente em situação de suma gravidade, não se podendo sem isso debelar a revolução, é que se permite o uso desse meio extremo e com a cláusula de contra as pessoas envolvidas no movimento revolucionário não se empregarem senão estas únicas providências, tomadas sem mandado judicial – detenção em lugar não destinado a réus de crimes comuns, e desterro para outros lugares do território nacional. Contra a vida, bens e direitos pessoais dos cidadãos nada é permitido.⁶³⁴

Tendo sido nomeado para o cargo de ministro do Supremo Tribunal Federal no ano de 1897, Barbalho participou das discussões sobre o sítio que o tribunal enfrentou no habeas corpus n° 1073⁶³⁵, de 1898. Nessa decisão, o tribunal reverteu seu entendimento sobre vários pontos relacionados ao estado de sítio que haviam sido consignados nas decisões do habeas corpus n° 300⁶³⁶ e do habeas corpus n° 1063⁶³⁷. O tribunal decidiu que as medidas tomadas durante o sítio não deveriam perpetuar após o seu término e que durante o período de exceção não ficariam suspensas as imunidades parlamentares e o recurso de habeas corpus, preservando o judiciário nas funções de conhecer e julgar violações de direitos individuais. João Barbalho posteriormente ratificou esses posicionamentos em seus livros de direito constitucional, mantendo uniformidade entre suas opiniões doutrinárias e votos.

Silva Marques, embora não dedique muitas páginas de seu livro à questão do estado de sítio, apresenta os principais pontos estabelecidos pela constituição, como as hipóteses para sua decretação, competência, limites e imprime algumas críticas pontuais à operacionalização da medida pelo poder público. O autor segue o padrão de argumentação que caracteriza a medida como medida extrema e reservada para casos excepcionais de perturbação da ordem pública, destacando a necessidade do cumprimento das exigências constitucionais para a sua decretação, sem que pudesse se tornar um instrumento de autoritarismo e arbitrariedade.

---

⁶³⁴ João Barbalho Uchôa Cavalcanti, *Constituição federal brasileira com breves explicações para os que não são versados na lição dos publicistas e pra as classes superiores das escolas primárias*, p. 41.

⁶³⁵ STF, Habeas Corpus n° 1073.

⁶³⁶ STF, Habeas Corpus n° 300.

⁶³⁷ STF, Habeas Corpus n° 1063.

Ora, sendo o estado de sítio uma medida de segurança pública que suspende momentaneamente o império das leis ordinárias e priva os habitantes do território do benefício de certas garantias individuais, é natural e de toda necessidade que a sua decretação não fique a mercê das paixões de momento, isto é, seja regulada no próprio estatuto político que assegura a todos a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade.⁶³⁸

Apesar dessa caracterização do estado de sítio, cujos elementos principais são compartilhados pela maioria dos autores dos livros gerais de direito constitucional publicados durante a primeira república, Silva Marques critica em seu estudo a forma como os poderes executivo e legislativo exerceram na prática a medida. Repercutindo em seu texto as experiências vivenciadas no país, o autor alega que a medida constitucional do sítio estaria sendo desvirtuada tanto nas hipóteses alegadas para sua decretação quando no abuso das medidas repressivas⁶³⁹ e afirma:

o congresso tem sempre votado a medida sem causa real, por covardia ou subordinação ao Executivo, e o presidente da República, na ausência daquele, tem sido levado muitas vezes a abusar do estado de sítio sob pressão de seus ministros ou conselheiros, desejosos de perseguir adversários ou realizar comodamente negociatas rendosas sem os protestos da imprensa livre.⁶⁴⁰

Sem se distanciar dos pontos básicos comuns para a definição do estado de sítio, Domingues Vianna ao comentar o art. 34, inciso 21⁶⁴¹, caracteriza o instituto por meio dos seguintes elementos: medida excepcional, temporária, de competência em regra do Congresso Nacional, que suspenderia as garantias constitucionais.⁶⁴² A partir desse entendimento, o autor destaca ainda as condições em que a decretação do sítio estaria autorizada pela constituição, reforçando ao argumento de que a comoção intestina e o perigo iminente deveriam ser graves e uma ameaça concreta à segurança da república. “O que se tem em mira, pois, é a violência contra a vida constitucional do país, o abalo nas instituições, ou na ordem geral, que as sustenta.”⁶⁴³ Assim, não haveria que se confundir

⁶³⁸ Silva Marques, *Elementos de direito público e constitucional*, pp. 232-233.

⁶³⁹ Cf. Silva Marques, *Elementos de direito público e constitucional*, pp. 233-234.

⁶⁴⁰ Silva Marques, *Elementos de direito público e constitucional*, p. 234.

⁶⁴¹ 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.

⁶⁴² Cf. Paulo Domingues Vianna, *Constituição federal e constituições dos estados*, p. 25.

⁶⁴³ Paulo Domingues Vianna, *Constituição federal e constituições dos estados*, p. 70.

perturbações comuns, de ordem policial, contra as quais as medidas ordinárias seriam suficientes para a contenção, com o perigo político, capaz de comprometer a estrutura estatal como um todo.⁶⁴⁴

No livro seguinte, escrito na companhia de Rodrigo Octavio, Domingues Vianna segue a mesma linha argumentativa. Considerando o sítio um estado anormal, os autores destacam de forma especial as limitações que necessariamente devem estar presentes no conceito de estado de sítio. Assim, entendem o instituto como medida que implica suspensão das garantias constitucionais, obrigatoriamente com tempo de duração determinado e nos limites do território de seu exercício, cuja finalidade seria a de munir o governo com meios mais eficazes para manutenção da ordem em casos de emergência extrema, sem que as “formalidades prescritas para os tempos normais e a observância dos preceitos legais”⁶⁴⁵ pudessem comprometer o êxito das ações.

Com base em uma abordagem histórica, Ayres da Rocha afirma que somente a partir da declaração dos direitos do homem é que medidas emergenciais de governo admitindo o cerceamento de direitos individuais passaram a ser entendidas como exceção e não mera decorrência ordinária de um governo permanentemente absoluto. A previsão da medida de exceção seria, desta forma, parte da constituição, devendo obedecer estritamente as exigências para sua aplicação.⁶⁴⁶ “Durante o estado de sítio o Executivo não fica investido de poderes ditatoriais; o estado de sítio não suspende a Constituição, a soberania da Nação permanece representada pelos três órgãos respectivos – Legislativo, Executivo e Judiciário.”⁶⁴⁷

Apesar das ressalvas à medida de exceção Ayres da Rocha insiste no argumento de que a manutenção da ordem pública seria indispensável para a justiça e a liberdade, devendo o sítio ser aplicado tendo em vista essa função primordial. Trata-se da retomada do entendimento expresso em livros como os de Soriano de Souza e Aristides Milton de que apesar da consagração dos direitos individuais pela constituição de 1891 e de uma proposta liberal para o ordenamento, esses não seriam absolutos e em razão da vida em sociedade poderiam sofrer restrições diante de necessidades de ordem pública ou em oposição a outros direitos. “Sem a ordem não pode haver Justiça, somente em seu

⁶⁴⁴ Cf. Paulo Domingues Vianna, *Constituição federal e constituições dos estados*, p. 70.

⁶⁴⁵ Rodrigo Octavio de Langgaard Menezes e Paulo Domingues Vianna, *Elementos de direito público e constitucional*, pp. 163-164.

⁶⁴⁶ Cf. Ayres Ribeiro Coelho da Rocha, *Resumo do curso de direito público e constitucional*, p. 168.

⁶⁴⁷ Ayres Ribeiro Coelho da Rocha, *Resumo do curso de direito público e constitucional*, p. 170.

benefício é que se compreende e que se justifica o sacrifício da liberdade individual. [...] dentro da ordem tem o indivíduo assegurada a verdadeira liberdade.”⁶⁴⁸

Por sua vez, Filinto de Bastos caracterizou o estado de sítio a partir da reprodução do texto constitucional dos artigos. 34, 21; 48, 15⁶⁴⁹ e 80⁶⁵⁰. Baseando-se nos termos gerais da constituição o autor problematiza o texto ao enfatizar que o estado de sítio nele previsto deveria ser entendido como um sítio fictício, com suspensão temporária de garantias constitucionais, e não um sítio propriamente dito com situação de guerra continental.⁶⁵¹ Daí as restrições e limites que a medida, mesmo que excepcional, deveria obedecer. O argumento de que o sítio constitucional deveria ser compreendido como fictício foi posteriormente reafirmado por outros autores, como será visto, com a intenção de enquadrá-lo como elemento constitucional que não afastaria o país totalmente da sua ordem pública. Em outras palavras, o sítio constitucional seria uma ficção no sentido de que não constituiria um período de total exceção, mas um instituto cujos limites e forma de operacionalização estavam previstos na constituição do país. Assim, apesar de entender o sítio como uma medida necessária para momentos de perturbação, deixando “aqueles que são encarregados de velar pela segurança da pátria, pelo regime da ordem e do respeito à lei, certas faculdades, que exorbitando as garantias constitucionais conferidas à liberdade individual têm de ficar suspensas durante um período determinado”⁶⁵² o autor afirma a necessidade de responsabilização por abusos das autoridades competentes.

Almachio Diniz acompanhou a ênfase dada por outros autores à idéia de que o estado de sítio não foi uma medida concebida para tratar de perturbações de caráter ordinário, mas sim de casos cuja necessidade extrema autorizaria a suspensão de garantias constitucionais. “O sítio é medida extraordinária e violenta.”⁶⁵³ E ainda, registrando em seu texto aspectos do contexto nacional, analisa que as diversas decretações de sítio no Brasil

⁶⁴⁸ Ayres Ribeiro Coelho da Rocha, *Resumo do curso de direito público e constitucional*, pp. 170-171.

⁶⁴⁹ Art. 48 Compete privativamente ao presidente da República: 15 Declarar, por si ou seus agentes responsáveis, o estado de sítio em qualquer parte do território nacional, nos casos de agressão estrangeira, ou grave comoção intestinas (arts. 6, n. 3; 34, n.21 e art. 80)

⁶⁵⁰ 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, 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.

⁶⁵¹ Cf. Filinto Bastos, *Manual de direito público e de direito constitucional brasileiro*, p. 363.

⁶⁵² Filinto Justiniano Ferreira Bastos, *Manual de direito público e de direito constitucional brasileiro*, p. 363.

⁶⁵³ Almachio Diniz Gonçalves, *Direito público e direito constitucional brasileiro*, p. 290.

foram muitas vezes abusos da medida, “tornando-se uma verdadeira sementeira de revoluções”⁶⁵⁴.

No seu manual de direito constitucional Araújo Castro dedica um capítulo específico para tratar do tema do estado de sítio. Se antes o assunto aparecia de forma mais pulverizada nos textos, com o passar dos anos, e a partir das experiências concretas vivenciadas no país, os autores procuram abordar mais detidamente o instituto, o que indica o crescimento dos debates em torno da questão. Com base em Barthélemy, o autor caracteriza o sítio da seguinte forma:

Dá-se o nome de estado de sítio a uma medida excepcional destinada a proteger, por um regime especial de polícia, todo o país ou parte dele contra a eventualidade de um ataque a mão armada. Trata-se, antes de tudo, de simplificar o exercício da autoridade para prover mais eficazmente a segurança pública.⁶⁵⁵

Araújo Castro destaca, a partir das previsões da constituição de 1891, que o sítio só seria cabível se indispensável para a defesa do país e manutenção da ordem, restringindo-se aos casos de agressão estrangeira ou comoção interna, declarado por tempo determinado e numa parte específica do território nacional e não na sua totalidade. Qualquer atuação fora desses parâmetros seria abuso de direitos do poder público.⁶⁵⁶

Sampaio Doria, em seu livro dedicado a explicar a constituição federal como forma de educação cívica dos brasileiros, também apresenta um tópico específico para discutir a questão do estado de sítio. O autor caracteriza o sítio a partir da noção comum entre os constitucionalistas contemporâneos de que a medida deveria ser entendida como um recurso excepcional. Somente quando a gravidade da situação fosse de tal forma extrema e os recursos normais do poder de polícia não fossem suficientes para preservar a república é que o governo deveria recorrer ao sítio. A suspensão de garantias constitucionais seria assim essencial para que a operação estatal cumprisse suas funções, autorizando uma margem maior de ação.⁶⁵⁷

Seguindo a linha argumentativa comum a outros autores como Filinto Bastos e Aurelino Leal, Sampaio Doria diferencia também o estado de sítio do estado de guerra e afirma que apesar da situação grave, o sítio constitucional não corresponderia a um sítio concreto, no sentido de cerco da cidade, mas a uma ficção construída pelo ordenamento

⁶⁵⁴ Almachio Diniz Gonçalves, *Direito público e direito constitucional brasileiro*, p. 200.

⁶⁵⁵ Raymundo Araújo Castro, *Manual da constituição brasileira*, p. 331.

⁶⁵⁶ Cf. Raymundo Araújo Castro, *Manual da constituição brasileira*, pp. 332-335.

⁶⁵⁷ Cf. Antonio de Sampaio Doria, *O que o cidadão deve saber*, pp. 186-187.

para caracterizar períodos de exceção. A exceção, nesses casos, estaria restrita, no entanto, aos ditames da própria constituição, que limitava a suspensão de garantias constitucionais relacionadas a detenções e desterros, e não implicaria em hipótese alguma um poder exacerbado e sem parâmetros à disposição do executivo.⁶⁵⁸

Em seu livro posterior, dedicado ao estudo dos princípios constitucionais, Sampaio Doria dedica uma parte relativamente ampla para a discussão do estado de sítio, na qual se apóia constantemente nos posicionamentos de Ruy Barbosa. O autor constrói sua argumentação a partir da idéia de que em tempos normais o Estado dispõe de certos mecanismos para garantir a ordem pública, a organização da nação e cumprir suas atribuições públicas. Tudo isso, obedecendo aos limites impostos pela constituição federal visando à preservação dos direitos individuais dos brasileiros. Ultrapassando as perturbações, levantes e crimes as marcas da normalidade e mostrando-se extraordinariamente graves e perigosos para o país, impossíveis de serem contidos pelos meios usuais, constituiriam razões para a decretação do estado de sítio. Atendidos os requisitos constitucionais, o sítio deveria ser decretado para o bem da nação, munindo o executivo de poderes mais amplos para o saneamento dos problemas e restabelecimento da ordem.⁶⁵⁹

O período de exceção determinado pela decretação do sítio não significaria, argumenta o autor, um interregno constitucional ou a imposição de uma lei marcial ou a suspensão do habeas corpus. O governo estaria liberado de algumas formalidades durante o processo de repressão das perturbações, mas continuariam em vigor os demais dispositivos constitucionais, inclusive existindo a possibilidade de responsabilização das autoridades por abusos cometidos.⁶⁶⁰

Por isto que é [o sítio] um sacrifício formidável da liberdade à majestade do poder, não cabe o sítio, sempre que o governo possa manter a ordem pública dentro das garantias constitucionais. Se, porém, se julga impotente com elas, força é recorrer à calamidade do sítio. É um grande mal, mas para abater um mal maior.⁶⁶¹

Sampaio Doria ocupa-se também da discussão sobre o sítio preventivo e repressivo. No seu entender, distanciando-se de outros autores como Carlos Maximiliano, o sítio somente poderia ser entendido como medida repressiva e nunca preventiva. Não

⁶⁵⁸ Cf. Antonio de Sampaio Doria, *O que o cidadão deve saber*, pp. 194-195.

⁶⁵⁹ Cf. Sampaio Doria, *Princípios constitucionais*, pp. 209-215.

⁶⁶⁰ Cf. Sampaio Doria, *Princípios constitucionais*, pp. 216-130.

⁶⁶¹ Sampaio Doria, *Princípios constitucionais*, p. 226.

seria para ele razoável que os indivíduos sofressem restrições a seus direitos pela suspensão de garantias constitucionais com base somente numa suspeita de ameaça à república. A referência constitucional ao iminente perigo significaria, segundo Sampaio Doria, um iminente perigo gerado por uma invasão estrangeira ou uma comoção intestina já concretizada e não com indícios de ocorrência.⁶⁶² Explica:

Na emergência de guerra civil ou estrangeira há duas hipóteses: ou o governo pode ou não pode vencê-las com as suas forças armadas. Se não pode, reforça-se com a suspensão das garantias constitucionais. O estado de sítio, ou esta suspensão, é a arma que supre a fraqueza do governo, para se manter com os meios ordinários de repressão. Só é justo que se imponha aos indivíduos o sacrifício de suas garantias constitucionais, quando o governo que os representa, não pode por outra forma, assegurar os direitos de todos. Logo, o estado de sítio é exclusivamente repressivo e nunca preventivo.⁶⁶³

Carlos Maximiliano, apesar de sustentar posicionamentos bastante divergentes dos de Sampaio Doria, no seu discurso inicial sobre o estado de sítio apresenta aos leitores uma linha argumentativa bastante semelhante no que concerne aos elementos básicos do instituto, referindo-se a ele como medida excepcional e só cabível dentro dos parâmetros constitucionais. Para caracterizar o estado de sítio brasileiro Carlos Maximiliano faz um relato histórico do instituto, comparando-o também com sua configuração em outros países. O autor considera que a medida vai além da suspensão do habeas corpus (o que para outros sequer existiria), mas ressalta que a constituição permanece em vigor, ocorrendo somente a suspensão de determinadas garantias constitucionais, com tempo de duração e lugar definidos. O sítio é entendido pelo autor como uma medida excepcional, mas indispensável para momentos em que o poder público enfrentasse graves ameaças e revoltas. Os meios ordinários a sua disposição não seriam suficientes para garantir as instituições e preservar a república diante desse tipo de levantes, sendo, portanto, obrigação das autoridades lançar mão do sítio como forma de lograr êxito no combate aos levantes.⁶⁶⁴ Nesse sentido, afirmou Maximiliano:

A verdade é que os recursos normais da polícia e da justiça não previnem, e muito menos jugulam, as verdadeiras revoltas, e os povos que não inserem nas leis os remédios extremos, vêem-se

⁶⁶² Cf. Sampaio Doria, *Princípios constitucionais*, pp. 239-241.

⁶⁶³ Sampaio Doria, *Princípios constitucionais*, p. 239.

⁶⁶⁴ Cf. Carlos Maximiliano Pereira dos Santos, *Comentários à constituição brasileira de 1891*, pp. 366-373.

forçados a empregá-los, sem limites, com perigo muito maior para a liberdade humana.⁶⁶⁵

Com relação a natureza preventiva e repressiva do instituto afirmou Maximiliano que o sítio seria dotado de ambas. Apesar de opiniões que não o consideravam preventivo, o autor afirma que este caráter constitui a condição de existência do instituto. “O estado de sítio é, por excelência, medida preventiva. Decretada esta, não pode o executivo condenar, nem aplicar penas: detém ou desterra os suspeitos, afim de que se não envolvam na revolta.”⁶⁶⁶ A disposição constitucional autorizando o sítio no caso de perigo iminente seria, para Maximiliano, a expressão de que o sítio poderia ser entendido também como medida preventiva.⁶⁶⁷

Sobre as experiências concretas vivenciadas no país, Maximiliano declara que o sítio “operou sempre como sedativo enérgico” e apóia as decretações realizadas, inclusive criticando os governos que não se apoiaram na medida para conduzir os seus mandatos⁶⁶⁸. Ele, no entanto, critica o tempo de duração das medidas, que em sua opinião na maioria das vezes excedeu o necessário⁶⁶⁹.

No início de seus comentários sobre o estado de sítio, Aurelino Leal sintetiza para os leitores a idéia central de que o instituto constitucional deve ser entendido como um estado de exceção. Como tal, estaria reservado para hipóteses excepcionais, obedecendo aos limites e procedimentos constitucionais.⁶⁷⁰ Assim como Filinto Bastos e Sampaio Doria, o autor também distingue o estado de sítio como um sítio fictício, no sentido de não ser concretamente um sítio de guerra, mas considerando que “desordens internas podem assumir feição tão grave e ameaçar tão profundamente a segurança do Estado, que o governo se veja obrigado a adotar medidas de exceção iguais ou aproximadas das praticadas no sítio de guerra”⁶⁷¹.

Leal registra os debates públicos e a dificuldade em torno do conceito do estado de sítio no Brasil, bem como elenca experiências e entendimentos estrangeiros sobre a questão. Apesar de interpretações no sentido de que o sítio poderia ser considerado uma lei marcial ou um interregno constitucional, o autor apóia-se nos argumentos de Leopoldo de Bulhões, Campos Salles e Ruy Barbosa para defender que o instituto jamais poderia ser

⁶⁶⁵ Carlos Maximiliano Pereira dos Santos, *Comentários à constituição brasileira de 1891*, p. 370.

⁶⁶⁶ Carlos Maximiliano Pereira dos Santos, *Comentários à constituição brasileira de 1891*, p. 379.

⁶⁶⁷ Cf. Carlos Maximiliano Pereira dos Santos, *Comentários à constituição brasileira de 1891*, pp. 380-381.

⁶⁶⁸ Cf. Carlos Maximiliano Pereira dos Santos, *Comentários à constituição brasileira de 1891*, p. 372.

⁶⁶⁹ Cf. Carlos Maximiliano Pereira dos Santos, *Comentários à constituição brasileira de 1891*, p. 378.

⁶⁷⁰ Cf. Aurelino de Araújo Leal, *Teoria e prática da constituição federal brasileira*, p. 666.

⁶⁷¹ Aurelino de Araújo Leal, *Teoria e prática da constituição federal brasileira*, p. 667.

compreendido dessa forma. Sustenta Leal que o sítio seria tão somente a suspensão de garantias constitucionais, mantendo-se em vigor todos os demais institutos constitucionais, conservando-se os poderes públicos em plena atividade e cumprindo os limites e procedimentos estabelecidos pela constituição.⁶⁷²

Em seu texto, ao construir a figura do estado de sítio, Aurelino Leal discute em tópico separado a questão do caráter preventivo e repressivo do estado de sítio.⁶⁷³ Apesar da pluralidade de entendimentos nesse ponto, o autor sustenta que no caso de o Congresso decretar o sítio, essa medida poderia ser tanto de caráter preventivo quanto repressivo. Ausente o Congresso e cabendo ao presidente da república a ação, poderia assumir o duplo caráter nos casos de invasão estrangeira, porém havendo comoção intestina, pela exigência de gravidade, o sítio só poderia ser repressivo, com a seguinte ressalva:

Se o governo impede, à última hora, que uma rebelião se realize, o mais que se pode dizer é que ele, no momento em que decretou o sítio, estava transpondo a fronteira que separa a prevenção da repressão, e, por isso, se deve afirmar que a ação, na segunda hipótese, tende a reprimir movimentos organizados e de iminente realização ou já em realização.⁶⁷⁴

Ao comentar a declaração de estado de guerra entre o Brasil e a Alemanha, Aurelino Leal destacou que as discussões em torno das medidas a serem tomadas acabaram por aprofundar os entendimentos sobre o estado de sítio. Afirmou o autor que a partir desse período eram predominantes os entendimentos de que o sítio poderia ser decretado em forma de autorização do executivo, que o sítio era a única medida capaz de suspender as garantias constitucionais, intocadas até mesmo pelo estado de guerra e que o estado de sítio deveria sempre prever seu tempo de duração, sendo dispensável, contudo, a especificação dos locais abrangidos.⁶⁷⁵

Inobstante essas explicações, anteriormente Aurelino Leal já havia se manifestado sobre as dificuldades interpretativas geradas pela redação dos artigos constitucionais relacionados ao estado de sítio. Ao discorrer sobre a técnica constitucional brasileira o autor afirma que o instituto ficou consignado na constituição como uma “babel jurídica”⁶⁷⁶, confundindo nos diversos dispositivos uma série de termos como por exemplo emergência

⁶⁷² Cf. Aurelino de Araújo Leal, *Teoria e prática da constituição federal brasileira*, pp. 668-677.

⁶⁷³ Cf. Aurelino de Araújo Leal, *Teoria e prática da constituição federal brasileira*, pp. 683-685.

⁶⁷⁴ Aurelino de Araújo Leal, *Teoria e prática da constituição federal brasileira*, p. 685.

⁶⁷⁵ Aurelino de Araújo Leal, *Teoria e prática da constituição federal brasileira*, p. 697.

⁶⁷⁶ Aurelino de Araújo Leal, *Técnica constitucional brasileira*, p. 36.

de agressão estrangeira e casos de agressão estrangeira, grave comoção intestina e comoção interna.⁶⁷⁷ Citando entendimentos que para ele seriam incabíveis, como a possibilidade de prisões antes e depois do estado de sítio, autor reforça seu argumento e assevera: “só às deficiências da nossa técnica constitucional atribuo as desinteligências então triunfantes”⁶⁷⁸.

A partir da nova configuração política e institucional que se estabeleceu no Brasil após a proclamação da república os autores de livros gerais de direito constitucional produziram discursos sobre a nova realidade brasileira a partir de noções e intenções muito próprias desse tipo de trabalho. Diferenciando-se de outros materiais como artigos de periódicos, teses e dos debates realizados nos ambientes dos poderes públicos, sua estrutura se afasta do ritmo acelerado e volátil dessas esferas. Como visto, a preocupação dos autores era mais no sentido de sumarizar debates e consolidar entendimentos básicos e cujos sentidos haviam alcançado um certo nível de estabilidade. Desta forma é que pode ser compreendida a ênfase dada pelos autores na caracterização do estado de sítio a partir de seus elementos básicos, explicando e doutrinando os leitores dentro dessas noções.

Em contra-partida, de forma geral, as decisões do Supremo Tribunal Federal cujo objeto relacionava-se com o estado de sítio não se dedicaram à tarefa de conceituar ou caracterizar o instituto constitucional em termos teóricos ou genéricos. Os acórdãos e votos trataram de elementos mais específicos, analisando pontualmente temas como os limites de ação do executivo, competência para julgar os atos praticados durante o período de exceção, a situação das prisões após o encerramento do sítio e outras questões que serão tratadas a seguir. Mas uma linha argumentativa explicativa na qual os elementos básicos do sítio eram fundamentais na estrutura discursiva, tal como ficou verificada nos manuais de direito constitucional analisados, não pode ser percebida em decisões do tribunal.

São raras as referências ao conceito e à natureza do instituto nesses acórdãos. Na decisão do habeas corpus n° 1073 o estado de sítio é caracterizado como “extrema medida, medida de alta polícia repressiva”⁶⁷⁹. A questão de a natureza do estado de sítio ser preventiva ou repressiva, por sua vez, foi mencionada no acórdão do habeas corpus n° 1063, no qual está expresso: “E depois, seria contrário à índole do estado de sítio, medida mais de caráter preventivo do que repressivo, que fosse lícito por meio do *habeas corpus* anular os atos que praticou o Presidente da República, em bem do interesse e defesa social”⁶⁸⁰.

⁶⁷⁷ Cf. Aurelino de Araújo Leal, *Técnica constitucional brasileira*, p 36.

⁶⁷⁸ Aurelino de Araújo Leal, *Técnica constitucional brasileira*, p. 59.

⁶⁷⁹ STF, Habeas Corpus n° 1073.

⁶⁸⁰ STF, Habeas Corpus n° 1063.

No entanto, salvo essas duas afirmações, o tribunal não se dedicou a discutir pontos mais teóricos e genéricos do instituto do sítio em suas decisões. A estrutura discursiva e argumentativa das decisões do Supremo Tribunal Federal diferenciava-se bastante daquela presente nos livros gerais de direito constitucional. Os textos das decisões são em geral bastante objetivos e sucintos, sem muitas referências a doutrinas ou jurisprudência e sem que os ministros procurassem eles mesmos construir narrativas com características doutrinárias. Diferentemente do que pode ser percebido em pontos específicos da operacionalização do sítio, onde há diversas relações entre os debates realizados no judiciário e o conteúdo dos textos dos livros, não se nota na caracterização geral do instituto esse tipo de dialogia.

Excetuam-se, entretanto, alguns votos em separado do ministro Pedro Lessa.⁶⁸¹ Nesses casos, o discurso do ministro assume feições mais próximas das estruturas argumentativas presentes nos livros de direito constitucional, detendo-se na caracterização do sítio e referindo-se a diversas fontes nacionais e estrangeiras. Também o ministro Pedro Mibielli, em voto separado no acórdão do habeas corpus 3536, afirmou em termos mais gerais: “O estado de sítio, a interdição temporária de certas garantias individuais, visa exclusivamente assegurar, com eficácia e com medidas prontas e extraordinárias, o livre funcionamento dos órgãos do aparelho governamental, legitimamente constituídos, ameaçados de eminente perigo em seu exercício por uma comoção interna, como na espécie.”⁶⁸²

3.2.3 A ênfase no texto constitucional e o argumento da competência para decretação do sítio

Apesar de a competência para a decretação e prorrogação do estado de sítio ter sido assunto mencionado em praticamente todos os textos dos constitucionalistas da primeira república, sua abordagem não implicou, em geral, narrativas extensas. Estabelecido na constituição que a competência seria do Congresso Nacional, mas que na sua ausência e diante de determinadas condições poderia o presidente da república encarregar-se do decreto, a operacionalização prática, contudo, ensejou algumas controvérsias. As experiências concretas vivenciadas no país e as discussões travadas nos

⁶⁸¹ Veja-se, nesse sentido, por exemplo, os votos vencidos de Pedro Lessa nos acórdãos do Habeas Corpus n° 3527 e do Habeas Corpus n° 3556.

⁶⁸² STF, Habeas Corpus n° 3536.

ambientes dos poderes públicos e da imprensa repercutiram de forma não tão intensa nos livros de direito constitucional, cuja proposta geral de constituir um material de síntese se preocupava com a consolidação de entendimentos firmados em torno das questões constitucionais. As freqüentes decretações do sítio pelo poder executivo ensejaram reflexões acerca das funções e objetivos do sítio e como a sua realização atenderia aos parâmetros da constituição de 1891. Porém, ainda que as divergências sobre a competência apareçam pontualmente nos textos, o destaque maior ainda se manteve dentro das idéias que eram mais ou menos comuns entre os autores.

Considerando, como visto em capítulo anterior, que certas ênfases nos textos podem ser definidas pelo formato material adotado pelo livro, é importante mencionar que Soriano de Souza discutiu a questão do estado de sítio no espaço de seu livro dedicado às atribuições do poder executivo. Expressando essa opção ao comentar as atribuições do Congresso Nacional, afirmou: “também não falaremos do poder de declarar estado de sítio. Dessa atribuição nos ocuparemos quando estudarmos o direitos do poder executivo”⁶⁸³. O autor, assim, já de início relaciona a matéria ao poder executivo, distanciando do leitor a noção de competência para decretação pelo Congresso Nacional.

Em contra-partida, Aristides Milton apresenta uma argumentação bastante firme no sentido de que a competência para declaração do estado de sítio era do Congresso Nacional e apenas excepcionalmente caberia ao presidente. “O sítio é medida extraordinária e violenta, cuja decretação por isso mesmo pertence ao Congresso. Só por exceção pode o executivo tomá-la, e quando faça, lhe cumpre dar conta do seu procedimento ao mesmo Congresso, logo que este se reúna.”⁶⁸⁴ E reafirma o posicionamento ao comentar a atribuição do presidente: “o estado de sítio só pode ser declarado pelo presidente da República se o Congresso estiver encerrado.”⁶⁸⁵

De forma bastante resumida e direta, como se propôs a estruturar seu livro para iniciantes no estudo do direito constitucional, Barbalho destaca que a competência para declaração do estado de sítio é do Congresso Nacional, somente cabendo ao poder executivo na sua ausência e, nesse caso, sob dependência de posterior aprovação.⁶⁸⁶ No seu livro de comentários, mais extenso, a análise da matéria concentra-se toda no artigo que trata das competências do poder legislativo. No comentário dos outros artigos relacionados

⁶⁸³ José Soriano de Souza, *Princípios gerais de direito público e constitucional*, p. 198.

⁶⁸⁴ Aristides Augusto Milton, *A Constituição do Brasil*, p. 151.

⁶⁸⁵ Aristides Augusto Milton, *A Constituição do Brasil*, p. 250.

⁶⁸⁶ Cf. João Barbalho Uchôa Cavalcanti, *Constituição federal brasileira com breves explicações para os que não são versados na lição dos publicistas e pra as classes superiores das escolas primárias*, pp. 40-41.

ao estado de sítio, art. 48, inciso 15 e art. 80, Barbalho limita-se a remeter o autor à leitura do comentário do art. 34, inciso 21, na qual discute o tema.⁶⁸⁷ Assim, a opção de Barbalho é oposta a de Soriano de Souza, adotando uma ênfase diferente no tratamento do estado de sítio e sua relação com os poderes públicos. Barbalho segue a mesma linha argumentativa nos dois livros de comentários, sustentando que a competência para decretação do sítio seria uma atribuição da união e não dos estados, cabendo ao poder legislativo federal e, na hipótese de este não estar reunido, ao chefe do poder executivo.⁶⁸⁸

Da mesma forma, Domingues Vianna não dá grande destaque no seu livro ao dispositivo que previa a hipótese de decretação do sítio pelo presidente da república, o autor somente remete os leitores aos comentários dos arts. 34, inciso 21 e 80 sobre o tema, destacando como regra geral a competência do Congresso Nacional para a decretação da medida de exceção.⁶⁸⁹

Concepção semelhante está presente no livro que Domingues Vianna publicou com Rodrigo Octavio. Apesar de não se alongarem na discussão do tema, os autores afirmam a competência privativa do Congresso Nacional para a decretação do sítio e a possibilidade, somente na sua ausência e na emergência da situação, da decretação pelo poder executivo.⁶⁹⁰ Bastante resumido é também o trecho do livro de Ayres da Rocha que trata sobre o tema. O autor não analisa a questão da competência para a decretação, limitando-se a reproduzir o texto constitucional sobre o tema.⁶⁹¹

Moniz de Aragão, absorvendo o contexto histórico, ao comentar medidas de exceção tomadas durante o governo de Floriano Peixoto foi enfático ao afirmar que a competência para a decretação do estado de sítio seria privativa do Congresso Nacional e somente na sua ausência é que poderia o chefe do executivo tomar ações nesse sentido. O autor se mostra indignado frente às ações de Floriano, consideradas arbitrárias e totalmente contrárias ao instituto constitucional do sítio.⁶⁹²

Indo além da linha argumentativa dos autores que o antecederam, após diferenciar a competência privativa do Congresso Nacional para a decretação do estado de sítio e a competência do presidente da república nos casos em que não estivesse reunido o poder legislativo, Filinto Bastos ressaltou as diferenças nos requisitos para uma e outra

⁶⁸⁷ Cf. João Barbalho Uchôa Cavalcanti, *Constituição federal brasileira – Comentários*, p. 196 e 347.

⁶⁸⁸ Cf. João Barbalho Uchôa Cavalcanti, *Constituição federal brasileira – Comentários*, p. 118.

⁶⁸⁹ Cf. Paulo Domingues Vianna, *Constituição federal e constituições dos estados*, p. 39.

⁶⁹⁰ Cf. Rodrigo Octavio de Langgaard Menezes e Paulo Domingues Vianna, *Elementos de direito público e constitucional*, p. 163.

⁶⁹¹ Cf. Ayres Ribeiro Coelho da Rocha, *Resumo do curso de direito público e constitucional*, p. 170.

⁶⁹² Cf. Antonio Moniz de Aragão, *O direito constitucional brasileiro*, p. 95.

decretação, apoiando-se no discurso de Ruy Barbosa proferido no Senado Federal. Afirmou o autor que os poderes constitucionais dados ao chefe do executivo eram mais restritos se comparados aos do Congresso Nacional, já que seria mais fácil o cometimento de arbitrariedades na decisão concentrada em apenas uma pessoa do que uma medida discutida e aprovada pelas casas legislativas. Veja-se:

[...] enquanto o Congresso pode declarar o estado de sítio havendo comoção intestina, o Presidente da República só poderá fazê-lo, havendo *grave* comoção intestina. Ou correndo a Pátria iminente perigo, o que não é admissível numa comoção que não tenha em si gravidade capaz se fazer periclitara a Pátria.

A Constituição fazendo cessar as garantias dos direitos individuais em certos pontos do território brasileiro, não quis dar ao Presidente as mesmas larguezas, que deixou ao Congresso Nacional, onde as discussões, os choques das idéias, a apreciação ampla dos acontecimentos, o contrapeso das opiniões de uma câmara em relação à outra, fariam certo perante a consciência nacional que a medida anormal do sítio obedecia a institutos patrióticos, que não a planos da política estreita de partidos apaixonados, que sobrepõem à Pátria a conservação egoística dos proventos auferidos à sombra dos governos condescendentes. O congresso poderá cometer faltas graves, mais facilmente as cometerá o Poder Executivo.⁶⁹³

Viveiros de Castro, ao contrário, defendeu o argumento de que apesar das diferenças nas hipóteses da decretação do sítio pelo poder legislativo ou executivo os efeitos produzidos e os limites a serem obedecidos seriam rigorosamente os mesmos. No seu entender, independente do poder que o decretou, os efeitos da medida deveriam ser plenos, não existindo razão em um sítio amputado.⁶⁹⁴

Foi o que também sustentou o Supremo Tribunal Federal na decisão do habeas corpus nº 3539. Decidiu o tribunal que independente do poder público do qual tivesse emanado o decreto de sítio, os efeitos seriam os mesmos, a suspensão de garantias constitucionais. Veja-se:

Considerando que, nada existe na Constituição que autorize supor-se que somente com o estado de sítio decretado pelo Congresso ficam suspensas as garantias constitucionais, não tendo iguais efeitos o decreto do executivo, limitado este, como se pretende em tal hipótese, às medidas de repressão do parágrafo 2º do art. 80, pois, que como se depreende do perigo inicial do art. 80, a

⁶⁹³ Filinto Justiniano Ferreira Bastos, *Manual de direito público e de direito constitucional brasileiro*, pp. 364-365.

⁶⁹⁴ Cf. Augusto Olímpio Viveiros de Castro, *Estudos de direito público*, p. 478.

suspensão de garantias é sempre uma consequência do estado de sítio.⁶⁹⁵

Sem tratar dessa diferença, Almachio Diniz destacou a competência do presidente da república para decretar o estado de sítio somente na hipótese de estar o Congresso fechado. Por ser medida extrema, asseverou o autor, caberia ao Congresso Nacional decidir sobre a sua necessidade.⁶⁹⁶ Diniz apresenta ainda o seu entendimento de que o termo “agentes responsáveis” presente no art. 48, 15 deveria ser entendido como os ministros de estado.⁶⁹⁷

Carlos Maximiliano ressaltou a importância do procedimento de decretação do sítio tendo em vista que por meio deste documento ficariam informados todos os cidadãos da situação do país e atentos às suas condições legais, restringidas pelo ato após sua publicação no diário oficial e cumpridas as exigências para sua entrada em vigor. A competência da declaração seria do Congresso Nacional, podendo na sua ausência ser declarado pelo presidente da república ou seus agentes responsáveis. Nesse caso, a interpretação de Maximiliano é mais ampla do que a verificada em outros autores como Almachio Diniz e Paulo M. de Lacerda, no sentido de entender que um comandante das forças militares poderia ser responsável pela declaração em casos especiais, por exemplo. Ademais, o autor se aproxima de Viveiros de Castro ao contrariar o posicionamento de Filinto Bastos e afirmar que não haveria diferenças nos efeitos de um sítio decretado pelo Congresso ou pelo executivo, sendo as possibilidades de suspensão de garantias seriam idênticas nos dois casos.⁶⁹⁸

Explicando ao seu público leitor a competência para a decretação do sítio nos termos da constituição de 1891, Sampaio Doria sustentou que a competência primária seria do Congresso Nacional e somente na sua ausência e com requisitos diversos – “não apenas ameaça ou iminência, mas agressão estrangeira, e não apenas comoção, mas grave comoção intestina”⁶⁹⁹ – caberia ao presidente da república a função. A competência do executivo seria tão somente supletiva e tão logo estivesse reunido novamente o Congresso, caberia a ele decidir pela permanência da medida, sua prorrogação ou mesmo sua

⁶⁹⁵ STF, Habeas Corpus nº 3539.

⁶⁹⁶ Cf. Almachio Diniz Gonçalves, *Direito público e direito constitucional brasileiro*, p. 290.

⁶⁹⁷ Cf. Almachio Diniz Gonçalves, *Direito público e direito constitucional brasileiro*, p. 203.

⁶⁹⁸ Cf. Carlos Maximiliano Pereira dos Santos, *Comentários à constituição brasileira de 1891*, pp. 373-376.

⁶⁹⁹ Antonio de Sampaio Doria, *O que o cidadão deve saber*, p. 187.

suspensão.⁷⁰⁰ Qualquer ação do executivo no sentido de prorrogar o sítio para períodos em que estivesse reunido o Congresso seria um “excesso condenável”⁷⁰¹ e sua decretação às vésperas da reunião do Congresso poderia ser uma tentativa de “burlar a determinação constitucional”⁷⁰². Sampaio Doria sustenta ainda o argumento de que a decretação do estado de sítio seria uma medida de caráter legislativo e, portanto, de competência de poder legislativo.⁷⁰³

Aurelino Leal apresenta aos leitores as discussões parlamentares em torno da possibilidade de o poder legislativo autorizar o poder executivo a decretar ou prorrogar o estado de sítio mesmo estando reunido o Congresso Nacional. O autor rejeita completamente a constitucionalidade dessa delegação de funções e defende que o sítio seria uma função por excelência do Congresso Nacional, sendo totalmente incabível qualquer documento que deixasse essa atividade a cargo do executivo.⁷⁰⁴ O tempo de duração do sítio deveria ser sempre determinado, o que não impediria, destaca Leal, que terminasse antes do previsto ou fosse prorrogado, tudo conforme as necessidades concretas da segurança da república.⁷⁰⁵

Aurelino Leal registra em seu livro alguns debates relacionados à possibilidade de os estados decretarem o sítio. O autor, no entanto, rechaça totalmente qualquer interpretação da constituição que resultasse no entendimento de que estariam autorizados os estados a decretar o sítio, assim como já havia adiantado João Barbalho⁷⁰⁶. Essa competência seria própria e exclusiva do poder federal, restando aos estados somente solicitar, em casos específicos, a intervenção federal prevista no art. 6º.⁷⁰⁷ Castro Nunes atenta para o fato de algumas constituições estaduais preverem a decretação de sítio, mas assim como Leal, considera tal dispositivos “exorbitâncias”⁷⁰⁸. E ainda Carlos Maximiliano assevera que por mais grave que pudesse ser a situação de comoção ou agressão, os governos locais não estariam autorizados a suspender garantias constitucionais, mantendo somente o Congresso Nacional, e na sua ausência o presidente da república, como competentes para tal.⁷⁰⁹

⁷⁰⁰ Cf. Antonio de Sampaio Doria, *O que o cidadão deve saber*, pp. 188-189 e Antonio de Sampaio Doria, *Princípios constitucionais*, pp. 227 e 233-237.

⁷⁰¹ Antonio de Sampaio Doria, *O que o cidadão deve saber*, p. 202.

⁷⁰² Antonio de Sampaio Doria, *Princípios constitucionais*, p. 228.

⁷⁰³ Cf. Antonio de Sampaio Doria, *Princípios constitucionais*, pp. 232-233.

⁷⁰⁴ Cf. Aurelino de Araújo Leal, *Teoria e prática da constituição federal brasileira*, pp. 713-714.

⁷⁰⁵ Cf. Aurelino de Araújo Leal, *Teoria e prática da constituição federal brasileira*, pp. 693-694.

⁷⁰⁶ Cf. João Barbalho Uchôa Cavalcanti, *Constituição federal brasileira – Comentários*, p. 118.

⁷⁰⁷ Cf. Aurelino de Araújo Leal, *Teoria e prática da constituição federal brasileira*, pp. 700-703.

⁷⁰⁸ José de Castro Nunes, *As constituições estaduais do Brasil*, p. 89.

⁷⁰⁹ Cf. Carlos Maximiliano Pereira dos Santos, *Comentários à constituição brasileira de 1891*, p. 388.

Especificamente sobre o texto constitucional e as hipóteses em que seria cabível a decretação do sítio, o autor ressalta as diferenças no caso de ser ele decretado pelo Congresso ou pelo executivo. Para Leal, havendo invasão estrangeira os poderes agiriam sem distinção. Ocorrendo comoção intestina, no entanto, haveria tratamento diferenciado para um e outro. Para que o presidente da república pudesse declarar o sítio seria necessário, além dos outros requisitos previstos, que a pátria estivesse correndo iminente perigo. Esta exigência constitucional seria, no entender do autor, um acréscimo à proteção da segurança da república que, menos grave, por si só, autorizaria o Congresso Nacional, mas não o presidente a decretar o sítio.⁷¹⁰ Leal ainda diferencia os efeitos gerados por uma e outra declaração. No caso de o Congresso declarar o sítio, estaria autorizado a suspender todas as garantias constitucionais. Por outro lado, partindo a declaração do presidente da república só poderiam ser tomadas medidas restringindo garantias da pessoa.⁷¹¹

Ao analisar as atribuições do Congresso Nacional, Paulo M. De Lacerda sustentou que caberia a ele declarar o sítio e aprová-lo ou suspendê-lo quando declarado pelo presidente da república. Caso não estivesse reunido, a constituição não exigiria uma convocação extraordinária, mas deixaria a cargo do chefe do executivo federal, e somente a ele, a competência para a decretação da medida de exceção. Os agentes do poder público atuariam sob as ordens do presidente na execução dos atos do sítio, podendo ser, assim como ele, responsabilizados por abusos cometidos.⁷¹²

Diante da reconstrução dos argumentos dos autores de livros gerais de direito constitucional da primeira república o que se percebe é que a grande maioria dos textos dá espaço a um discurso marcado pela redação da constituição, sem que interpretações e entendimentos divergentes recebessem grande destaque. Os autores muitas vezes limitam-se a reproduzir o texto constitucional, apresentando-o de forma desproblematizada aos seus leitores. São mais raros os textos que esmiúçam a temática da competência do sítio, confrontando-a com a sua operacionalização pelos poderes públicos e debates em torno da interpretação da constituição. Salvo alguns dos textos examinados anteriormente, é possível perceber uma tendência de privilegiar um discurso descomplicado e pouco polêmico, favorecendo uma recepção mais tranqüila dentro do seu público alvo.

É o que se nota em oposição aos acirrados debates enfrentados na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, nas manifestações do presidente da república e em

⁷¹⁰ Cf. Aurelino Leal, *Teoria e prática da constituição federal brasileira*, pp. 677-683.

⁷¹¹ Cf. Aurelino Leal, *Teoria e prática da constituição federal brasileira*, pp. 688-692.

⁷¹² Cf. Paulo M. de Lacerda, *Princípios de direito constitucional brasileiro*, pp. 217-221.

decisões do Supremo Tribunal Federal com relação à competência para decretação e prorrogação do estado de sítio. Embora fosse uma questão controversa, os autores se empenharam no sentido de apresentar uma síntese desses debates aos seus leitores, formulando entendimentos relativamente acordados entre as diferentes correntes. É nesse sentido que se pode compreender uma preferência pela afirmação de pontos não tão controversos como o argumento de que a competência para a decretação do sítio caberia ao Congresso Nacional e, estando ele ausente, ao presidente da república. A minoria dos autores discorreu sobre divergências mais pontuais como a possibilidade de o legislativo delegar a atribuição para decretação do sítio, as decretações às vésperas da reunião do Congresso Nacional, o encerramento das atividades do Congresso com vistas a permitir que o presidente da república tomasse a decisão sobre a decretação do período de exceção e as possibilidades de prorrogação da medida. O silêncio dos livros sobre esses pontos polêmicos é também um padrão que pode ser percebido entre os autores, indicando uma preferência pela apresentação aos leitores e registro de aspectos cuja polêmica não estivesse tão crítica nas outras esferas de discussão pública.

3.2.4 Efeitos do estado de sítio

3.2.4.a O argumento da suspensão de garantias constitucionais

Ao discutir o estado de sítio, um dos temas que mais ocuparam os autores de livros de direito constitucional foi o dos efeitos gerados a partir de sua decretação e exercício. Nesse ponto os autores em geral apresentam o argumento de que o estado de sítio corresponderia à suspensão das garantias constitucionais. Ao aprofundar a questão, no entanto, analisando quais seriam essas garantias e de que modo o período de exceção restringiria direitos, as opiniões se mostraram pulverizadas. Diante das diversas opiniões sustentadas em outras esferas discursivas sobre o problema, os autores tiveram dificuldade em encontrar um padrão de argumentação comum para construir e apresentar uma síntese a seus leitores, preferindo, em alguns casos, restringir o texto aos pontos mais pacíficos como, por exemplo, a idéia de que o estado de sítio não constituiria um período de

interregno constitucional. Funcionando essas publicações como depositários da doutrina constitucional brasileira, entende-se a prioridade empregada nesse tipo de argumentação.

Aristides Milton defendeu em seu livro o argumento de que as garantias constitucionais suspensas durante o estado de sítio não diriam respeito a todas as disposições constitucionais, mas somente aos direitos individuais. Desta forma, apesar das limitações que seriam impostas às pessoas e às coisas, não seriam cabíveis restrições aos poderes públicos e às autoridades legais, não sendo possível suspender então as imunidades parlamentares, entendidas pelo autor como parte das funções institucionais.⁷¹³

Com relação a essa questão das imunidades durante o sítio, Aristides Milton criticou o posicionamento adotado nas decretações e no Congresso Nacional favoráveis a sua suspensão, incorporando em seu texto elementos do contexto político do país. O autor foi enfático ao sustentar que as imunidades parlamentares não seriam propriamente garantias constitucionais, mas elementos essenciais da soberania nacional, relacionadas não a direitos individuais, mas aos poderes públicos da nação. Sem o exercício independente dos poderes públicos não haveria como, no seu entender, o estado de sítio obedecer aos limites constitucionais, especialmente tendo em vista a necessidade de sua apreciação pelo poder legislativo.⁷¹⁴ Assim argumentou Milton:

Como seria possível, na realidade, a câmara e o senado reunirem-se para aprovar o estado de sítio, decretado pelo poder executivo, e aliás ainda subsistente ao tempo de iniciar-se trabalhos ordinários do Congresso, se durante o dito sítio desaparecessem as imunidades dos senadores e deputados, que assim ficariam coagidos em sua liberdade de ação?⁷¹⁵

No livro o autor apresenta ao leitor as discussões travadas no Congresso e no Supremo Tribunal Federal, bem como faz um estudo comparativo com a situação em outros países, mas em todo momento destaca o seu entendimento de que mesmo nos períodos de sítio as imunidades parlamentares precisariam ser preservadas. O mesmo posicionamento que, como já visto, sustentou como deputado em uma comissão especial encarregada de elaborar um projeto de lei regulamentando a medida. “Não há necessidade, durante o estado de sítio, de afastar o Congresso de sua missão constitucional. A História confirma esta verdade. Mas, o fato só se explica porque as imunidades parlamentares ficam

⁷¹³ Cf. Aristides Augusto Milton, *A constituição do Brasil*, p. 458.

⁷¹⁴ Cf. Aristides Augusto Milton, *A constituição do Brasil*, p. 158.

⁷¹⁵ Aristides Augusto Milton, *A constituição do Brasil*, p. 158.

de pé.”⁷¹⁶ O autor ainda alertou seus leitores para o fato de que as imunidades parlamentares não haviam sido respeitadas nos períodos de sítio vivenciados pelo país sob o argumento de que muitas vezes as conturbações que haviam ensejado a medida eram comandadas ou apoiadas por congressistas.⁷¹⁷

Barbalho, no seu livro para iniciantes, e Silva Marques não trabalham expressamente a questão das imunidades parlamentares, mas ambos foram enfáticos ao afirmar que somente ficariam suspensas durante o sítio as garantias relacionadas aos direitos individuais e não disposições constitucionais do poder público.⁷¹⁸

No livro mais aprofundado publicado por Barbalho sobre a constituição federal, o autor abordou mais detidamente essas questões. Sustentou que a suspensão das garantias não poderia ser confundida com qualquer idéia de suspensão da constituição como um todo. Essa suspensão das garantias também estaria limitada ao prazo estipulado para o sítio, prefixado na decretação, na tentativa de evitar arbitrariedades.⁷¹⁹

Seguindo o raciocínio, Barbalho defendeu que as imunidades parlamentares não poderiam ser consideradas garantias e, portanto, não seria cabível a sua suspensão durante o período de exceção. O autor argumentou, acompanhando o entendimento de Aristides Milton, que as garantias constitucionais seriam aquelas relacionadas aos direitos individuais e não a prerrogativas do poder público. Assim, não seria possível suspender as imunidades parlamentares, essenciais ao poder legislativo. Barbalho acrescentou ainda a afirmação de que suspender as imunidades seria uma contradição já que seria essencial que o Congresso se mantivesse isento e independente e pudesse avaliar o sítio, aprovando-o ou suspendendo-o.⁷²⁰

Apesar de não enfrentar pontualmente a questão das imunidades parlamentares relacionando-a com o estado de sítio, Domingues Vianna compartilha da argumentação de que o estado de sítio não suspenderia a constituição federal como um todo, mas estaria limitado à suspensão das garantias constitucionais.⁷²¹ Essas garantias deveriam ser entendidas como “condições de proteção à liberdade individual, que, nos casos de profunda

⁷¹⁶ Aristides Augusto Milton, *A Constituição do Brasil*, p. 161.

⁷¹⁷ Cf. Aristides Augusto Milton, *A Constituição do Brasil*, p. 462.

⁷¹⁸ Cf. João Barbalho Uchôa Cavalcanti, *Constituição federal brasileira com breves explicações para os que não são versados na lição dos publicistas e para as classes superiores das escolas primárias*, p. 41 e Silva Marques, *Elementos de direito público e constitucional*, p. 233.

⁷¹⁹ Cf. João Barbalho Uchôa Cavalcanti, *Constituição federal brasileira – Comentários*, pp. 120-121.

⁷²⁰ Cf. João Barbalho Uchôa Cavalcanti, *Constituição federal brasileira – Comentários*, p. 122.

⁷²¹ Cf. Paulo Domingues Vianna, *Constituição federal e constituições dos estados*, p. 71.

perturbação da tranquilidade geral, tolheriam, ludibriariam e anulariam a execução da lei.”⁷²²

Na obra em que Domingues Vianna e Rodrigo Octavio escrevem em conjunto, o entendimento sobre os efeitos do sítio aparece de forma mais direta. De acordo com os autores, as garantias constitucionais suspensas pelo estado de sítio seriam somente aquelas relacionadas às liberdades individuais, de forma que a constituição permaneceria em vigor. Não seria possível, seguindo o posicionamento dos autores, a suspensão de imunidades parlamentares, criação de tribunais de exceção ou ofensa a direitos de propriedade, por exemplo. O estado de sítio deveria somente gerar a suspensão do habeas corpus, já que era essa a medida capaz de combater atos violadores das liberdades e garantias constitucionais.⁷²³

Ayres da Rocha apresenta em seu livro o argumento de que as medidas do sítio deveriam estar restritas ao território no qual foi decretado e às pessoas envolvidas nos atos de perturbação da ordem, agindo contra elas dentro das possibilidades de detenção e desterro previstas no §2º do art. 80. O autor restringe ainda mais a idéia de suspensão de garantias ao afirmar que o habeas corpus não estaria suspenso para as pessoas cujo envolvimento nas perturbações de ordem pública não estivesse configurado. Em suas palavras:

Os demais cidadãos continuam, dentro do próprio sítio, no gozo das muitas garantias constitucionais em seu pleno vigor; assim é que um indivíduo que sofrer ou se achar em iminente perigo de sofrer violência ou coação por ilegalidade ou abuso de poder, por fato estranho à causa do estado de sítio, tem direito à ordem de habeas corpus.⁷²⁴

Moniz de Aragão, sobre os efeitos do sítio, concentrou o foco de seu texto no problema das imunidades parlamentares, debatidas não só por seus pares nos livros de direito constitucional, mas reiteradamente tendo ocupado a pauta dos poderes públicos brasileiros. Considerando como “verdadeira doutrina constitucional” a concepção de que as imunidades parlamentares, mesmo de membros dos legislativos estaduais, não poderiam ser suspensas pelo estado de sítio, o autor elogiou a mudança de posicionamento do

⁷²² Paulo Domingues Vianna, *Constituição federal e constituições dos estados*, p. 70.

⁷²³ Cf. Rodrigo Octavio de Langgaard Menezes e Paulo Domingues Vianna, *Elementos de direito público e constitucional*, pp. 164-165.

⁷²⁴ Ayres Ribeiro Coelho da Rocha, *Resumo do curso de direito público e constitucional*, p. 170.

Supremo Tribunal Federal que, após decisões que apoiavam esse tipo de medida, reverteu o entendimento em defesa da preservação das imunidades.⁷²⁵

Filinto Bastos seguiu em seu texto o padrão de argumentação segundo o qual o estado de sítio não implicaria suspensão total da constituição federal, estando limitado à suspensão de “algumas formalidades que garantem a liberdade individual”⁷²⁶. Assim, citando Pimenta Bueno, Viveiros de Castro e decisões do Supremo Tribunal Federal, o autor defendeu que não seria possível a suspensão das imunidades parlamentares durante o período de exceção.⁷²⁷

O livro do próprio Viveiros de Castro trouxe a público o argumento, afirmando que apesar de decisões iniciais do Supremo Tribunal Federal e de publicações de decretos, a doutrina jurídica tem um entendimento bastante uniforme no sentido de entender que “a imunidade parlamentar não é uma garantia pessoal, é um privilégio funcional, destinado a assegurar o livre exercício de um dos órgãos da soberania nacional”⁷²⁸. Como outros de seus colegas juristas, o autor também registra o argumento de que o estado de sítio não significaria a suspensão total da constituição, mas tão somente de garantias constitucionais que não se relacionariam com as imunidades parlamentares. E completa: “É realmente um absurdo afirmar que uma garantia funcional, julgada indispensável em épocas normais, possa ser suspensa justamente quando falta ao representante da nação proteção geral da lei.”⁷²⁹

Embora não discuta em seu livro a questão do estado de sítio, José Eduardo da Fonseca, ao discorrer sobre os direitos individuais distingue entre esses e as garantias constitucionais, argumento bastante freqüente em outros autores. Segundo seu entendimento, as garantias seriam responsáveis por efetivar os direitos. “Elas têm por fim assegurar, em sua plenitude, o exercício dos direitos individuais, resguardando-os de quaisquer transgressões.”⁷³⁰

Por sua vez, Almachio Diniz, apoiado expressamente nas lições de Aristides Milton, defendeu que as garantias constitucionais suspensas durante o sítio seriam somente aquelas relacionadas às solenidades tutelares que protegem os direitos individuais.⁷³¹

⁷²⁵ Cf. Antonio Moniz de Aragão, *O direito constitucional brasileiro*, p. 149.

⁷²⁶ Filinto Justiniano Ferreira Bastos, *Manual de direito público e de direito constitucional brasileiro*, p. 190.

⁷²⁷ Cf. Filinto Justiniano Ferreira Bastos, *Manual de direito público e de direito constitucional brasileiro*, pp. 190-191.

⁷²⁸ Augusto Olímpio Viveiros de Castro, *Estudos de direito público*, p. 479.

⁷²⁹ Augusto Olímpio Viveiros de Castro, *Estudos de direito público*, p. 480.

⁷³⁰ José Eduardo da Fonseca, *Introdução ao estudo do direito público*, p. 133.

⁷³¹ Cf. Almachio Diniz Gonçalves, *Direito público e direito constitucional brasileiro*, p. 291.

Almachio Diniz segue a linha argumentativa dominante entre os autores do período e defende que durante o estado de sítio as imunidades parlamentares não poderiam ser suspensas. Diniz privilegia dois aspectos fundamentais, o de que as imunidades não poderiam ser consideradas garantias constitucionais e a importância da independência do Congresso para cumprir suas atribuições durante o período de exceção. Em suas palavras:

O estado de sítio não suspende as imunidades parlamentares, porque estas não se confundem, como prerrogativas da função de representante de um poder público, com as garantias constitucionais dos cidadãos brasileiros em geral. Estas garantias constitucionais são o que se suspende. Não há razão para se questionar sobre a matéria. Os representantes do povo estão imunes mesmo no estado de sítio, cujos atos dependem de sua posterior aprovação ou reprovação. Sem imunidades, o Congresso não pode funcionar para suspender o sítio.⁷³²

Ao analisar os efeitos do sítio, Araújo Castro manteve como norte a proposta liberal da constituição brasileira. Desta forma, o autor sustentou a tese de que o habeas corpus não estaria totalmente suspenso, sendo cabível sua concessão pelo judiciário quando o executivo extrapolasse os limites de ações durante o sítio definidos pelos artigos constitucionais. No mesmo sentido, sustentou ser incabível a suspensão do direito de propriedade sem indenização prévia ou restrições às imunidades parlamentares. Assim, a suspensão de garantias constitucionais não implicaria em restrições totais aos direitos, mas tão somente alcançaria aqueles indispensáveis para a retomada da ordem pública.⁷³³

Conforme a interpretação de Carlos Maximiliano fosse o sítio decretado pelo Congresso Nacional ou pelo presidente da república as restrições impostas pela constituição à suspensão das garantias constitucionais estariam limitadas somente no que dissessem respeito às pessoas. Assim, o governo teria amplos poderes para restringir as garantias relacionadas às coisas, sendo usadas na medida da necessidade para o cumprimento dos fins almejados pelo sítio.

O autor distancia-se do entendimento da grande maioria dos autores de livros de direito constitucional do período ao sustentar que além de não ser necessário o cumprimento de procedimentos formais para a detenção e o desterro, não precisariam ser respeitados os direitos de exercício de culto, de associação, de reunião, da inviolabilidade do domicílio, do sigilo da correspondência, poderiam deixar de ser livres a imprensa e a tribuna, ficariam proibidas quaisquer manifestações públicas de pensamento, poderiam ser

⁷³² Almachio Diniz Gonçalves, *Direito público e direito constitucional brasileiro*, pp. 179-180.
⁷³³ Cf. Raymundo Araújo de Castro, *Manual da constituição brasileira*, pp. 335-338.

restringidos direitos de comércio e suspender-se-ia o habeas corpus para crimes políticos. As imunidades parlamentares, no entanto, perdurariam, sendo suprimidas somente no caso de flagrante do congressista em atos de conspiração ou na companhia de agitadores.⁷³⁴

De acordo com o entendimento de Carlos Maximiliano, suspensas as garantias constitucionais, não poderia o judiciário sequer tomar conhecimento de habeas corpus que questionassem as ações praticadas pelo poder público durante o sítio em consonância com os limites constitucionais ou que alegassem a inconstitucionalidade do decreto. O judiciário somente poderia analisar casos de prisão comum, de pessoas com imunidades ou atos praticados a partir de ações vedadas pela constituição, mas tão somente esses casos, não sendo de sua alçada decidir sobre deliberações dos outros poderes.⁷³⁵

Uma vez decretado o sítio, o executivo encontra-se na posse de poderes extraordinários, tendo em vista a suspensão das garantias constitucionais. A partir desse ponto Sampaio Doria, assim como a maioria dos outros autores de livros gerais de direito constitucional, passa a argumentar em torno da definição de quais garantias constitucionais poderiam ser suspensas pelo sítio. Utilizando uma linha argumentativa bastante freqüente nos materiais pesquisados, ele diferencia direitos e garantias constitucionais, sendo essas os artifícios concretos e processuais para a efetividade dos primeiros.⁷³⁶ “Direito são as condições, asseguráveis pelo estado, de vida e desenvolvimento do homem. Garantias são as criações sociais, elevadas, às vezes, à altura de princípios, destinadas a assegurar os direitos.”⁷³⁷ As ações do executivo estariam restritas, de acordo com a constituição às hipóteses definidas no art. 80. Estaria autorizado, portanto, o desterro e a detenção, sem a necessidade do cumprimento das formalidades que em tempos normais seriam obrigatórias por constituírem garantias constitucionais. São essas as medidas autorizadas pelo sítio, com vistas a apaziguar confrontos e restabelecer a ordem pública.⁷³⁸

Desta forma, não deveriam ter espaço argumentos favoráveis à idéia de que o sítio poderia suspender todas as garantias constitucionais. Não poderiam ser tomadas medidas contra coisas ou suspendendo ou censurando a imprensa, por exemplo. Isso porque a liberdade de pensamento e manifestação seriam direitos e não garantias de direitos e as garantias constitucionais que protegeriam as coisas deveriam ser entendidas como

⁷³⁴ Cf. Carlos Maximiliano Pereira dos Santos, *Comentários à constituição brasileira de 1891*, pp. 382-385.

⁷³⁵ Cf. Carlos Maximiliano Pereira dos Santos, *Comentários à constituição brasileira de 1891*, pp. 374-375.

⁷³⁶ Cf. Antonio de Sampaio Doria, *O que o cidadão deve saber*, pp. 189-191.

⁷³⁷ Antonio de Sampaio Doria, *O que o cidadão deve saber*, p. 191.

⁷³⁸ Cf. Antonio de Sampaio Doria, *O que o cidadão deve saber*, p. 191-193 e Antonio de Sampaio Doria, *Princípios constitucionais*, pp. 247-249.

garantidas da pessoa. Sendo o fim último do Estado assegurar as liberdades individuais, não deveria uma medida constitucional permitir a suspensão desses direitos, a suspensão de algumas garantias já seria, na visão do autor, de grande prejuízo para os indivíduos e suficiente para armar o governo com fortes mecanismos repressivos. Deveria manter-se o poder público restrito a ações de detenção e desterro, contra pessoas envolvidas nos levantes, houvesse o sítio sido decretado pelo presidente da república ou pelo Congresso Nacional, não ampliando a interpretação da constituição.⁷³⁹ Esse último ponto, no entanto, não é ratificado por Sampaio Doria no livro de 1926. Nesse texto o autor afirma: “quando declarado pelo Congresso, o sítio suspende todas as garantias julgadas necessárias ao domínio da lei. Quando, na ausência do Congresso, decretado pelo Governo, o sítio apenas autoriza a deter e a desterrar.”⁷⁴⁰

A menção expressa à liberdade da imprensa, que também havia aparecido no texto de Maximiliano parece fazer referência à decisão do Supremo Tribunal Federal do habeas corpus n° 3539, de 1914, que considerou: “a livre manifestação do pensamento pela imprensa é uma das garantias constitucionais suspensas em virtude do sítio”⁷⁴¹. As discussões no tribunal parecem, assim, repercutir na argumentação dos autores, que, pela primeira vez, citam diretamente a possibilidade de restringir esse tipo de disposição legal durante o sítio.

Pelas razões já apontadas pelo autor, também não deveriam ter sucesso, no entender de Sampaio Doria, teses que defendessem a possibilidade da suspensão das imunidades parlamentares. O autor elenca alguns argumentos para sustentar o seu posicionamento, dentre eles que a independência e autonomia dos poderes públicos não permitiria tal intervenção, de que o Congresso precisaria estar no gozo de seus direitos para poder avaliar e julgar o sítio e as responsabilidades dos abusos cometidos e, finalmente, de que as imunidades parlamentares não seriam próprias da pessoa, do indivíduo, mas sim do poder público, pertencendo, portanto, em última instância à nação.⁷⁴²

Em seu livro, Aurelino Leal enfatizou os limites de ação do Congresso e do executivo durante o sítio. Insistindo no argumento de que a medida estaria reservada para casos em que os poderes ordinários não seriam suficientes para garantir a segurança da república e que os atos praticados deveriam respeitar estritamente o definido pela

⁷³⁹ Cf. Antonio de Sampaio Doria, *O que o cidadão deve saber*, pp. 195-198 e Antonio de Sampaio Doria, *Princípios constitucionais*, pp. 249-253.

⁷⁴⁰ Antonio de Sampaio Doria, *Princípios constitucionais*, p. 254.

⁷⁴¹ STF, Habeas Corpus n° 3539.

⁷⁴² Cf. Antonio de Sampaio Doria, *O que o cidadão deve saber*, pp. 199-202 e Antonio de Sampaio Doria, *Princípios constitucionais*, p. 254-257.

constituição para que fossem considerados válidos, afirmou: “o sítio, sendo uma situação transitória, permite, apenas, a suspensão das garantias de cuja vigência depender o restabelecimento da ordem pública.”⁷⁴³ Também sustenta que só poderiam ser suspensas garantias constitucionais, mas nunca restabelecidas medidas abolidas como pena de galés, morte, banimento judicial, por exemplo.⁷⁴⁴

Aurelino Leal registra debates travados em torno do entendimento das garantias constitucionais e a partir de opiniões diversas e acompanhando o posicionamento de Leovigildo Filgueiras e Ruy Barbosa sustenta a diferenciação entre direitos e garantias de direitos.

A distinção é claríssima. E não me parece que haja fórmula mais simples do que a separação dos vocábulos: direito. Garantia de direito. Eu tenho direito à liberdade; a liberdade é um direito. Mas esse direito abandonado e desprotegido pode ser burlado. Preciso é, pois, um remédio, um suporte constitucional para garanti-lo: esse remédio é a garantia do direito. No sítio, essas garantias se suspendem e os direitos individuais sofrem as consequências do perigo excepcional do momento.⁷⁴⁵

Restaria, no entanto, a dificuldade no entendimento sobre a possibilidade de o estado de sítio suspender todas as garantias constitucionais, algumas ou tão somente as não abarcadas pela limitação quanto às pessoas, nos termos do §2º do art. 80. Leal apresenta a seus leitores as diferentes correntes sobre o tema, mas sustenta de forma enfática o argumento de que quando decretado pelo Congresso, o estado de sítio poderia suspender todas as garantias constitucionais, sem qualquer exceção, podendo ou não elencá-las na decretação do sítio. Em contra-partida, no caso de o sítio ser declarado pelo executivo, as medidas deveriam obedecer à restrição imposta pela constituição no que tange às pessoas, definida no §2º, do art. 80. Mas essas restrições diriam respeito somente às pessoas, estando autorizado a suspensão de garantias de outra natureza, como, por exemplo, de propriedade. De uma forma ou de outra, Leal reafirma a necessidade de todas as medidas de exceção serem tomadas de forma consciente e no estrito cumprimento da constituição, procurando evitar ações arbitrárias e autoritárias que extrapolassem o escopo do sítio.⁷⁴⁶

Aurelino Leal afirma que o problema das imunidades parlamentares foi um dos temas mais discutidos com relação ao estado de sítio, ocupando a pauta dos debates

⁷⁴³ Aurelino de Araújo Leal, *Teoria e prática da constituição federal brasileira*, p.693.

⁷⁴⁴ Cf. Aurelino de Araújo Leal, *Teoria e prática da constituição federal brasileira*, p. 693.

⁷⁴⁵ Aurelino de Araújo Leal, *Teoria e prática da constituição federal brasileira*, p. 687.

⁷⁴⁶ Cf. Aurelino de Araújo Leal, *Teoria e prática da constituição federal brasileira*, pp. 688-692.

públicos.⁷⁴⁷ Todavia, tais divergências não se refletem nos textos dos livros de direito constitucional. Como visto, os autores em geral seguem o argumento padrão de que o estado de sítio não suspenderia a constituição federal como um todo, mas tão somente as garantias constitucionais, relacionadas às liberdades individuais, de forma que não atingiria as imunidades. Salvo o argumento de Maximiliano, que entendia ser possível a suspensão em caso de flagrante envolvimento do parlamentar, não houve defesa, nos livros de direito constitucional analisados, da possibilidade de prender e desterrar membros do poder legislativo durante o sítio. Veja-se o posicionamento de Aurelino Leal:

A imunidade parlamentar não é garantia de direito, no rigor técnico da expressão, é garantia do poder. O próprio nome indica. A frase alude ao direito abstrato. Quem diz – imunidade parlamentar – diz – imunidade do parlamento. Mas como toda abstração, esta só é capaz de produzir os efeitos que lhe são iminentes tornando-se concreta, materializando-se, personalizando-se. Daí a regra de que deputados e senadores são invioláveis por suas opiniões, palavras e votos e não podem ser presos nem processados senão nos termos do art. 20.⁷⁴⁸

Assim, as imunidades parlamentares não se confundiriam com as garantias constitucionais suspensas pelo estado de sítio, essas relacionadas ao indivíduo, ao particular, enquanto que aquelas seriam um direito relacionado às atividades institucionais e ao poder público. Para Leal este seria o argumento essencial e definitivo a favor da manutenção das imunidades durante o período de exceção, sendo secundários, porém reais, os que afirmavam a necessidade da independência do legislativo para a condução constitucional do sítio.⁷⁴⁹

Embora nas decisões iniciais do Supremo Tribunal Federal envolvendo habeas corpus em favor de parlamentares presos ou desterrados durante o estado de sítio não tenham condenado esse tipo de ação do poder executivo, ainda no início do período republicano, o tribunal modificou o seu entendimento a favor da manutenção das imunidades parlamentares durante o período de exceção. Ao analisar o habeas corpus nº 1073, em 1898, decidiu o órgão:

Considerando que a imunidade, inerente à função de legislar, importa essencialmente à autonomia e independência do Poder Legislativo, de sorte que não pode estar incluída entre as garantias

⁷⁴⁷ Cf. Aurelino de Araújo Leal, *Teoria e prática da constituição federal brasileira*, p. 704.

⁷⁴⁸ Aurelino de Araújo Leal, *Teoria e prática da constituição federal brasileira*, p. 708.

⁷⁴⁹ Aurelino de Araújo Leal, *Teoria e prática da constituição federal brasileira*, p. 708.

constitucionais que o estado de sítio suspende, nos termos do art. 80 da Constituição, pois, de outro modo, se ao Poder Executivo fosse lícito arredar de suas cadeiras deputados e senadores, ficaria à mercê do seu arbítrio, e, por isso mesmo, anulada a independência desse outro poder político, órgão, como ele, da soberania nacional (Const., art. 15) e o estado de sítio, cujo fim é defender a autoridade e livre funcionamento dos poderes constituídos, converter-se-ia em meio de opressão senão de destruição de um deles (sentença de 15 de dezembro de 1893, da Suprema Corte Argentina, no recurso de *habeas corpus* do senador Alem).⁷⁵⁰

E, posteriormente, no *habeas corpus* n° 3536 ratificou o argumento:

Considerando que o senador, como representante da soberania nacional, está na sua qualidade isento da ação do Poder Executivo, embora o estado de sítio, sob pena de admitir-se uma restrição, uma fiscalização, uma ascendência deste poder contra o outro, com manifesto sacrifício do preceito imperativo do citado art. 15, que instituiu três poderes políticos, independentes e harmônicos entre si, o que é de alta sabedoria e providência para o equilíbrio do regime político da federação brasileira.⁷⁵¹

Tendo em vista que a maioria das publicações de livros gerais de direito constitucional que se dedicaram ao estudo do estado de sítio foi feita após as primeiras decisões sobre as imunidades parlamentares, é justificado o fato de que os autores tenham incorporado essa discussão, que se mostrava acirrada não só no âmbito judiciário, mas também nos debates parlamentares, nos seus discursos. Os autores, desta forma, recepcionam os debates realizados em diferentes esferas, sintentizando-os, como visto, e apresentando-os a seus leitores. O acordo em torno do argumento de que o estado de sítio não suspenderia as imunidades favoreceu a presença desse elemento nos livros constitucionais cuja prioridade era a educação de leigos e iniciantes nos estudos legais.

Outra questão central relacionada aos efeitos do estado de sítio foi a possibilidade da suspensão do *habeas corpus*. Nesse ponto também os autores recepcionaram as decisões do Supremo Tribunal Federal, citando-as diretamente em alguns textos. Desde o acórdão do *habeas corpus* n° 1073 o tribunal entendeu que a medida permaneceria em vigor, como remédio contra arbitrariedades e práticas contrárias à constituição federal eventualmente realizadas pelos poderes públicos. Decidiu no caso o seguinte:

Considerando que, se a garantia do *habeas corpus* houvesse de ficar suspensa enquanto o estado de sítio não passasse pelo

⁷⁵⁰ STF, Habeas Corpus n° 1073.

⁷⁵¹ STF, Habeas Corpus n° 3536.

juízo político do Congresso, e de tal juízo ficasse dependendo o restabelecimento do direito individual ofendido pelas medidas de repressão empregadas pelo Governo no decurso daquele período de suspensão de garantias, indefesa ficaria por indeterminado tempo a própria liberdade individual e mutilada a mais nobre função tutelar do Poder Judiciário, além de que se abriria abundante fonte de conflitos entre ele e o Congresso Nacional, vindo a ser este, em última análise, quem *julgaria* os indivíduos atingidos pela repressão política do sítio, e os julgaria sem forma de processo e em foro privilegiado não conhecido pela Constituição e pelas leis.⁷⁵²

Anos mais tarde retomou a análise da situação do habeas corpus durante o sítio, sustentando argumentos que estavam em consonância também com o padrão de argumentos seguido por grande parte da doutrina brasileira. Veja-se, por exemplo, trecho do acórdão do habeas corpus nº 3539:

Considerando que, a suspensão das garantias constitucionais não compreendendo o habeas corpus, pois, que esse é o recurso constitucional, em que qualquer ocasião, contra a violência ou coação, por ilegalidade ou abuso de poder, e em tal censura, mesmo no estado de sítio, incorre o ato da autoridade pública excedente às medidas de exceção.⁷⁵³

Tendo alcançado esse tipo de questão um nível razoável de concordância quanto aos sentidos e ações que a partir dessas noções poderiam ser realizadas, parece que a recepção nos livros gerais de direito constitucional passa a ser mais ampla. Embora existam as divergências, em geral os autores ressaltam os pontos cujo entendimento é mais comum, os argumentos vencedores do período, atuando como elemento de consolidação do pensamento constitucional brasileiro.

3.2.4.b O argumento da responsabilidade pelos atos praticados

Dentre os efeitos produzidos a partir da decretação do sítio a competência para julgar os atos praticados durante o período de exceção e a responsabilização das autoridades, assim como a suspensão de garantias constitucionais, geraram muitas controvérsias nas esferas públicas de debates. Envolvendo as relações entre os poderes

⁷⁵² STF, Habeas Corpus nº 1073.

⁷⁵³ STF, Habeas Corpus nº 3539.

executivo, legislativo e judiciário, o tema despertou uma série de reflexões sobre a organização e a configuração da república brasileira.

Nos livros de direito constitucional, de modo geral, os autores enfatizam a concepção de que a existência de algum tipo de controle das medidas realizadas pelo executivo durante o sítio era essencial para evitar que o instituto fosse um meio para a concretização de arbitrariedades ou atos de autoritarismo. As controvérsias sobre o alcance da aprovação do sítio pelo Congresso Nacional e a possibilidade de análise dos atos por parte do judiciário, objetos de muitas discussões no parlamento, no Supremo Tribunal Federal e que repercutiram na imprensa da época aparecem nos textos frequentemente por meio de relatos descritivos do contexto político brasileiro. Muitos dos autores não aprofundaram a questão demasiadamente, no entanto, optando por apresentar os seus entendimentos aos leitores da forma mais clara e simples possível, sem detalhar pontos com divergências mais sérias. Em geral, principalmente nos textos mais novos, marcados pelas experiências vivenciadas no Brasil, consolidou-se a idéia de que ao Congresso Nacional caberia a análise da decretação do sítio e ao judiciário o julgamento de eventuais abusos praticados pelas autoridades competentes durante a sua vigência.

Em seu livro, Aristides Milton sintetizou o debate relacionado ao processo de aprovação pelo Congresso dos atos praticados durante o estado de sítio. O autor apresenta a seus leitores um resumo dos posicionamentos divergentes, de um lado os que apoiavam o entendimento de que a aprovação deveria ser tácita, manifestando-se o Congresso somente se verificado abusos, de outro os que defendiam que o ato de aprovação era chancela fundamental para todos os atos cometidos pelo governo e outros ainda sustentavam o argumento de que a aprovação estaria restrita ao atendimento das condições constitucionais para a sua decretação, o que não impediria posteriormente a análise e apreciação dos atos e medidas específicos tomados durante o período de exceção.⁷⁵⁴ Ao final, Milton afirma: “Portanto, o Congresso declara – se o sítio decretado deve subsistir, e quando este ache-se por ventura já suspenso, então o Congresso deverá limitar-se a mandar responsabilizar as autoridades, que tenham por acaso abusado.”⁷⁵⁵

Apesar de muitas vezes precisar agir com rapidez e severidade, o governo deveria obedecer de forma estrita os limites aos poderes na vigência do estado de sítio estabelecidos pela constituição. Agindo fora dos parâmetros definidos, alerta Aristides

---

⁷⁵⁴ Cf. Aristides Augusto Milton, *A constituição do Brasil*, p. 152.

⁷⁵⁵ Aristides Augusto Milton, *A constituição do Brasil*, p. 152.

Milton, estaria cometendo crime de responsabilidade.⁷⁵⁶ A possibilidade de condenar abusos era, no entender do autor, uma medida essencial para afastar qualquer possibilidade que o sítio estivesse a serviço de ações arbitrárias e autoritárias do poder executivo, estabelecendo a constituição a sanção penal apropriada.⁷⁵⁷

No mesmo sentido, João Barbalho afirmou que tanto a responsabilidade das autoridades quanto o dever de apresentar relatório de suas atividades durante o estado de sítio eram mecanismos necessários de controle e freio da medida de exceção.⁷⁵⁸ O autor ainda defende que a aprovação do sítio feita pelo Congresso somente alcançaria a decretação do sítio e não os atos praticados pelas autoridades durante a sua vigência. Sua avaliação somente abarcaria a análise da conformidade da decretação realizada pelo presidente da república com os ditames constitucionais, devendo os atos realizados sofrerem julgamento posterior. Barbalho argumenta ainda que este entendimento era necessário, pois se fossem considerados aprovados todos os atos por meio da aprovação do sítio, não haveria qualquer apreciação dos atos praticados durante o período de exceção na hipótese em que o sítio houvesse sido decretado pelo legislativo.⁷⁵⁹ O entendimento de que as autoridades estariam sujeitas ao julgamento das medidas exercidas durante o sítio era na visão de Barbalho essencial para que o instituto não fosse instrumento para a realizações de arbitrariedades e autoritarismo e sustentou:

A opinião contrária suprime de fato a responsabilidade do presidente da República, julgando seus atos sem processo e só diante das informações que ele oferecer (naturalmente não apresentará o que houver contra si), o que é uma deturpação do regime em ponto capital. Esquece ou frauda o direito do cidadão [...] de promover a responsabilidade do presidente da república e de seus agentes, assim indevidamente prejudgados, sem juízo contraditório, nem audiência dos prejudicados.⁷⁶⁰

Rodrigo Octavio e Domingues Vianna ressaltam em seu livro que o relatório de atividades prestado pelo poder executivo ao Congresso Nacional é elemento essencial para que o estado de sítio se mantivesse dentro dos limites constitucionais. A apresentação do relatório e a possibilidade de responsabilização das autoridades pelos atos cometidos

⁷⁵⁶ Cf. Aristides Augusto Milton, *A constituição do Brasil*, p. 459.

⁷⁵⁷ Cf. Aristides Augusto Milton, *A constituição do Brasil*, p. 465.

⁷⁵⁸ Cf. João Barbalho Uchôa Cavalcanti, *Constituição federal brasileira com breves explicações para os que não são versados na lição dos publicistas e pra as classes superiores das escolas primárias*, p. 41.

⁷⁵⁹ Cf. João Barbalho Uchôa Cavalcanti, *Constituição federal brasileira – Comentários*, pp. 123-124.

⁷⁶⁰ João Barbalho Uchôa Cavalcanti, *Constituição federal brasileira – Comentários*, p. 125.

durante o período de exceção seriam mecanismos para controlar o poder amplo concedido ao executivo pela decretação do sítio.⁷⁶¹

Ayres da Rocha, por outro lado, sustenta o argumento de que uma vez aprovadas as medidas do sítio pelo Congresso Nacional as autoridades estariam “a salvo de qualquer responsabilidade”⁷⁶² e, da mesma forma, seria também competência do Congresso a anistia dos responsáveis pela perturbação da ordem pública.⁷⁶³ “Assim, o véu que cobria a estátua da Liberdade vai servir para velar os atos dos que se esqueceram de que, para ela existir, é indispensável a ordem, é imprescindível a obediência à Lei.”⁷⁶⁴

Viveiros de Castro desenvolve o argumento no sentido de que as medidas de exceção praticadas pelo presidente durante o sítio não estariam sujeitas à aprovação pelo Congresso Nacional. A partir do discurso do senador Gomes de Castro, Viveiros de Castro sustenta que ou as ações praticadas durante o sítio estariam dentro dos padrões constitucionais ou seriam violadores desses preceitos. No primeiro caso, não haveria necessidade de nenhuma aprovação de outro poder para sua validade; se fossem violadores, não caberia ao Congresso aprová-los ou a nenhum outro poder. A aprovação somente funcionaria como um efeito de vincular moralmente as ações do executivo ao legislativo e consignar o apoio mútuo e união entre os dois poderes. Além disso, tal situação dificultaria que os cidadãos pudessem processar agentes do governo por atos arbitrários e violentos durante o sítio.⁷⁶⁵ E conclui, ainda, que se os atos do estado de sítio estivessem sujeitos à apreciação “tal aprovação constituiria um julgamento político que não poderia demorar, e muito menos impedir, o livre exercício das atribuições conferidas aos outros órgãos da soberania nacional.”⁷⁶⁶

Araújo Castro rejeitou veemente a tese de que a aprovação pelo Congresso do sítio decretado pelo executivo implicaria também a aprovação de todos os atos praticados durante esse período. No seu entender, uma vez verificada a ocorrência de abusos, as autoridades deveriam ser julgadas e responsabilizadas pelos excessos cometidos durante o período de exceção.⁷⁶⁷ Qualquer atuação fora desses parâmetros seria abuso de direitos

---

⁷⁶¹ Cf. Rodrigo Octavio de Langgaard Menezes e Paulo Domingues Vianna, *Elementos de direito público e constitucional*, p. 165.

⁷⁶² Ayres Ribeiro Coelho da Rocha, *Resumo do curso de direito público e constitucional*, p. 171.

⁷⁶³ Cf. Ayres Ribeiro Coelho da Rocha, *Resumo do curso de direito público e constitucional*, p. 171.

⁷⁶⁴ Ayres Ribeiro Coelho da Rocha, *Resumo do curso de direito público e constitucional*, p. 171.

⁷⁶⁵ Cf. Augusto Olímpio Viveiros de Castro, *Estudos de direito público*, pp. 481-482.

⁷⁶⁶ Augusto Olímpio Viveiros de Castro, *Estudos de direito público*, p. 486.

⁷⁶⁷ Cf. Raymundo Araújo Castro, *Manual da constituição brasileira*, pp. 338-339.

que, no entanto, por serem atos de natureza política, não poderiam ser apreciados pelo poder judiciário.⁷⁶⁸

Sobre a responsabilidade das autoridades, Carlos Maximiliano ressalta que o Estado estará sujeito a responsabilização por ações praticadas durante o sítio que extrapolassem os parâmetros legais da medida, punindo-se os abusos cometidos.⁷⁶⁹

As ações praticadas durante o estado de sítio deveriam, segundo a argumentação de Sampaio Doria, obedecer de forma restrita o disposto na constituição federal e quaisquer atos abusivos praticados pelo executivo e seus agentes seriam passíveis de análise e responsabilização. O sítio não seria um mecanismo pelo qual o executivo poderia agir com total liberdade e responsabilidade. Mesmo nos casos de detenção e desterro, uma vez verificada a inocência do indivíduo, deveria ser imediatamente libertado ou do contrário seriam as autoridades punidas.⁷⁷⁰ Ao Congresso caberia julgar a constitucionalidade da decretação do sítio pelo presidente da república, mas os atos relacionados aos direitos individuais estariam a cargo do poder judiciário, definindo a responsabilidade dos agentes do executivo para os casos concretos.⁷⁷¹ Sampaio Doria destaca que a suspensão da imprensa seria um atentado à constituição, já que não se enquadraria no rol de medidas autorizadas durante o sítio e, portanto, implicaria crime de responsabilidade do presidente da república.⁷⁷² “[O sítio] é um poder extraordinário, mas com fronteiras legais, mas com responsabilidade política e com salvaguarda dos direitos individuais.”⁷⁷³

De acordo com Aurelino Leal, a possibilidade de as autoridades públicas serem responsabilizadas por abusos e excessos cometidos durante o sítio seria indicativo da concepção limitada da medida de exceção consagrada pela constituição federal. O sítio não era assim instituto absoluto cuja decretação autorizaria qualquer espécie de ação estatal, ao contrário, deveria manter-se dentro das condições impostas pela constituição.⁷⁷⁴ Aurelino Leal ainda dissocia o exame do relatório ao legislativo das ações praticadas pelo executivo da possibilidade de responsabilizar os agentes públicos por abusos cometidos durante o sítio. Para o autor a responsabilização pode ser apurada pelo Congresso por outros meios que não o relatório, afastando a obrigatoriedade de tal peça para a análise da

⁷⁶⁸ Cf. Raymundo Araújo Castro, *Manual da constituição brasileira*, pp. 332-333.

⁷⁶⁹ Cf. Carlos Maximiliano Pereira dos Santos, *Comentários à constituição brasileira de 1891*, p. 387.

⁷⁷⁰ Cf. Antonio de Sampaio Doria, *Princípios constitucionais*, pp. 258-259.

⁷⁷¹ Cf. Antonio de Sampaio Doria, *Princípios constitucionais*, pp. 261-263.

⁷⁷² Cf. Antonio de Sampaio Doria, *O que o cidadão deve saber*, p. 197.

⁷⁷³ Antonio de Sampaio Doria, *Princípios constitucionais*, p. 263.

⁷⁷⁴ Cf. Aurelino Leal, *Teoria e prática da constituição federal brasileira*, p. 708.

responsabilidade das autoridades.⁷⁷⁵ Mesmo que o sítio tivesse sido aprovado pelo Congresso, entende Leal que as autoridades deveriam responder por eventuais abusos cometidos durante a sua vigência.⁷⁷⁶ A aprovação ou suspensão pelo Congresso do sítio decretado pelo executivo deveria ser um ato expresse e não tácito que determinaria a continuação do sítio caso sua necessidade estivesse confirmada ou sua suspensão quando o Congresso entendesse não haver mais a necessidade do ato ou nunca ter havido situação que autorizasse a medida. Essas disposições constitucionais, de acordo com Leal, no entanto, não se relacionariam diretamente à questão da responsabilidade das autoridades pelos atos cometidos.⁷⁷⁷

Assim, é possível afirmar que de modo geral os autores construíram suas narrativas a partir de dois argumentos centrais. O primeiro sustentando a concepção de que os atos praticados pelas autoridades durante o sítio deveriam obedecer determinados limites constitucionais e, no caso de serem estes extrapolados, seriam responsabilizadas. O segundo, ainda que em diferentes níveis, apoiando a idéia de que o poder judiciário seria competente para julgar medidas tomadas durante o período de exceção.

Por outro lado, o processo de argumentação construído no âmbito do Supremo Tribunal Federal sobre a competência para julgar o estado de sítio e a responsabilização das autoridades competentes teve dois movimentos principais. Inicialmente, nos acórdãos dos habeas corpus n° 300 e n° 1063, o tribunal decidiu pela sua incompetência para julgar qualquer das medidas tomadas durante o período de exceção, cabendo ao legislativo tal tarefa. Veja-se:

Considerando que, pelo art. 80, § 3º, combinado com o art. 34, § 21 da Constituição, ao Congresso compete privativamente aprovar ou reprovar o estado de sítio declarado pelo Presidente da República, bem assim o exame das medidas excepcionais, que ele houver tomado, as quais para esse fim lhe serão relatadas com especificação dos motivos em que se fundam; [...] Considerando, portanto, que, antes do juízo político do Congresso, não pode o Poder Judicial apreciar o uso que fez o Presidente da República daquela atribuição constitucional, e que, também, não é da índole do Supremo Tribunal Federal envolver-se nas funções políticas do Poder Executivo ou Legislativo.⁷⁷⁸

⁷⁷⁵ Cf. Aurelino de Araújo Leal, *Teoria e prática da constituição federal brasileira*, pp. 712-713.

⁷⁷⁶ Cf. Aurelino de Araújo Leal, *Teoria e prática da constituição federal brasileira*, p. 696.

⁷⁷⁷ Cf. Aurelino de Araújo Leal, *Teoria e prática da constituição federal brasileira*, p. 695.

⁷⁷⁸ STF, Habeas Corpus n° 300.

E, no habeas corpus n° 1063: “perfeitamente jurídica é a doutrina firmada por este Tribunal, de que só ao Congresso compete o exame das providências tomadas pelo chefe do Poder Executivo, durante o estado de sítio. (Acórdãos de 27 de abril de 1892, e de 1 de setembro de 1894).”⁷⁷⁹

Apesar dessas decisões, o tribunal modificou o seu entendimento, decidindo no sentido de que o Supremo Tribunal seria a instância competente para analisar as medidas tomadas pelo poder público durante o sítio, responsabilizando, se confirmados abusos e atos inconstitucionais, as autoridades competentes. A partir da decisão do habeas corpus n° 1073 que expressou esse posicionamento, a compreensão dominou as decisões subseqüentes durante todo o período da primeira república brasileira. Veja-se o tipo de argumento sustentado pelo tribunal:

Considerando mais que a esta interpretação do ponto constitucional não obsta a atribuição privativamente conferida ao Congresso Nacional, no art. 34, n. 21, da Constituição, para aprovar ou suspender o sítio que houver sido declarado pelo Poder Executivo, na ausência dele, e, no art. 80, § 3º, para conhecer das medidas de exceção que houverem sido tomadas e que o Presidente da República lhe relatará, pois tal atribuição, para o único efeito de decretar-se, ou não, a responsabilidade dos agentes do Poder Executivo (lei de 8 de janeiro de 1892, art. 33), não exclui a competência do Judiciário senão para esse julgamento político, que não para o diverso efeito de amparar e restabelecer os direitos individuais que tais medidas hajam violado, quando delas venha regularmente a conhecer por via de pedido de *habeas corpus*.⁷⁸⁰

No entanto, contrariando alguns doutrinadores e sob reiterados votos vencidos do ministro Pedro Lessa, o tribunal também firmou o entendimento de que não seria sua atribuição apreciar os motivos alegados pelo poder público para a decretação do sítio. Atendidos os requisitos constitucionais para a sua decretação, não caberia ao judiciário avaliar o mérito da decretação. Veja-se trechos de dois acórdãos nesse sentido:

Acordam em tomar conhecimento do pedido para poder bem verificar qual seja a natureza dos fatos e fundamentos alegados, mas, à vista do que, em declarar-se incompetente para julgar do mérito do mesmo pedido, desde que o seu fundamento, único invocado, *a inconstitucionalidade da decretação do estado de sítio*, é matéria estranha ao Poder Judiciário.⁷⁸¹

⁷⁷⁹ STF, Habeas Corpus n° 1063.

⁷⁸⁰ STF, Habeas Corpus n° 1073.

⁷⁸¹ STF, Habeas Corpus n° 3527.

Considerando que não compete ao Poder Judiciário apreciar os motivos alegados pelo Governo para decretar o estado de sítio, ou para justificar a detenção, em lugar não destinado aos réus de delitos comuns, de pessoas que ele considere prejudiciais à ordem e à segurança públicas, estando a apreciação de tais atos confiada exclusivamente ao Congresso Nacional.⁷⁸²

Cabe ressaltar que a maioria dos livros gerais de direito constitucional foram publicados após essa mudança de entendimento por parte do Supremo Tribunal Federal em 1898. Antes disso, os livros em geral silenciaram-se sobre a questão, o que aponta para a posterior recepção da temática nas publicações e a repercussão dos movimentos jurisprudenciais nas narrativas doutrinárias. Estando a maioria da doutrina e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal em acordo, não obstante as permanentes discussões sobre a questão no âmbito do legislativo e do executivo, é compreensível e adequado com as propostas expressas pelos autores em seus prefácios que a temática estivesse registrada e consolidada nos manuais de direito constitucional do período, ensinando e educando os iniciantes no assunto.

3.2.4.c O argumento do fim das medidas de exceção após o levantamento do sítio

Embora a perpetuação das medidas tomadas durante o sítio após o seu encerramento tenha sido assunto que despertou debates em ambientes como os do Supremo Tribunal Federal, do Congresso Nacional e da imprensa, tal discussão não aparece retratada de forma extensa nos livros de direito constitucional pesquisados. Foram poucos os autores que se dedicaram a questão, concentrando-se principalmente nas publicações dos últimos anos da primeira república brasileira, quando os posicionamentos divergentes sobre o tema pareciam mais apaziguados. Tal observação parece corroborar com a hipótese, já sustentada, que tendo em vista o caráter desse tipo de publicação, os autores privilegiaram abordar os temas com base em posicionamentos já consolidados e difundidos em outras esferas em oposição a divergências muito extremas sobre determinados assuntos constitucionais.

Ao tratar da manutenção das medidas tomadas durante a vigência do sítio após o seu término, Aristides Milton apresentou o posicionamento do Supremo Tribunal Federal sobre a questão na segunda edição ampliada do seu livro. O autor destaca que o tribunal

⁷⁸²

STF, Habeas Corpus nº 8959.

inicialmente havia decidido que “a cessação do estado de sítio não importa *ipso facto* na cessação das medidas tomadas dentro dele, as quais continuam a subsistir”⁷⁸³, mas que posteriormente reviu o entendimento e decidiu que “com a cessação do estado de sítio cessam também todas as medidas de repressão, durante ele tomadas pelo poder executivo.”⁷⁸⁴ Aristides Milton, no entanto, sustenta a tese de que os efeitos do sítio não cessariam com relação às pessoas até que o Congresso, e não o judiciário, analisasse e aprovasse os atos do poder executivo.⁷⁸⁵ Somente depois desse procedimento é que caberia análise por parte do judiciário das restrições aos direitos individuais.

Demonstrado como fica que os efeitos do estado de sítio não se extinguem com sua cessação, resta-nos agora salientar que a doutrina que adotamos não deixa ao desamparo as liberdades individuais. Em face de nosso atual regime, é indiscutível a competência do Poder judiciário federal para manter a inviolabilidade da Constituição, que pode flutuar à mercê de caprichos dos dois outros órgãos da soberania nacional.⁷⁸⁶

Aristides Milton destacou ainda que uma das limitações impostas ao poder excepcional do sítio era a de não igualar os presos políticos e os presos comuns. Nesse caso a interpretação do art. 80 deveria ser no sentido de que a possibilidade para desterramento deveria seguir a mesma lógica, não podendo os presos políticos serem desterrados para os mesmos lugares que condenados por crimes comuns.⁷⁸⁷

Em contra-partida, João Barbalho foi categórico ao afirmar que o sítio deveria ter um prazo limitado e não se transformar num meio de governo, além de afirmar o término de todas as medidas tomadas durante o período de exceção.

O estado de sítio não se aplica por tempo indefinido, mas por prazo determinado e restrito. Seus efeitos cessam inteiramente logo que finda esse prazo, sendo restituídos à liberdade e a seu domicílio os detidos e os desterrados, os quais, se nisso houver demora, tem o recurso do habeas corpus para sua soltura e volta.⁷⁸⁸

Barbalho repete a argumentação no seu outro livro, insistindo na concepção de que o estado de sítio deveria ser compreendido como um recurso com prazo limitado, cujas

⁷⁸³ Aristides Augusto Milton, *A constituição do Brasil*, p. 155.

⁷⁸⁴ Aristides Augusto Milton, *A constituição do Brasil*, p. 156.

⁷⁸⁵ Cf. Aristides Augusto Milton, *A constituição do Brasil*, p. 473.

⁷⁸⁶ Aristides Augusto Milton, *A constituição do Brasil*, p. 474.

⁷⁸⁷ Cf. Aristides Augusto Milton, *A constituição do Brasil*, pp. 476 -477.

⁷⁸⁸ João Barbalho Uchôa Cavalcanti, *Constituição federal brasileira com breves explicações para os que não são versados na lição dos publicistas e para as classes superiores das escolas primárias*, p. 41.

medidas de exceção deveriam cessar tão logo houvesse seu levantamento. Para se manter dentro dos parâmetros constitucionais, uma vez encerrado todas as medidas deveriam ser suspensas e todos os cidadãos voltariam à condição anterior.⁷⁸⁹

Sampaio Doria, no mesmo sentido, defendeu que “cessam os efeitos do sítio com a cessação do sítio. No dia em que ele expirar, nesse dia ninguém pode continuar detido ou desterrado, sem processo, sem culpa formada, sem condenação judicial.”⁷⁹⁰ O autor menciona em seu texto que esse já era o entendimento consolidado no Brasil, afastando maiores debates sobre a questão e procurando sintetizar para os leitores essa idéia.

Carlos Maximiliano distancia-se do padrão de argumentação de seus colegas ao sustentar ressalvas ao fim das restrições após o sítio. Segundo seu entendimento, terminado o sítio os cidadãos readquirem todas as garantias constitucionais antes suspensas. No entanto, afirma que “continuam detidos os indiciados em crimes inafiançáveis, inclusive o de conspiração, desde que estejam processados pelos tribunais ordinários, com ordem de prisão preventiva e nota de culpa”⁷⁹¹.

Aurelino Leal sustenta o argumento de que “passado o estado de exceção, o aparelho normal da lei volta a funcionar plenamente”⁷⁹², estando restrito ao marco temporal de seu início e seu término, não englobando quaisquer atos realizados fora desse período.⁷⁹³

Tomando parte do processo da formação de uma cultura política e jurídica republicana os autores que se propuseram a tratar do problema envolvendo as medidas de segurança tomadas durante o estado de sítio após o seu término procuraram reforçar no imaginário social brasileiro a compreensão que a partir de 1898 foi firmada pelo Supremo Tribunal Federal no habeas corpus nº 1073. Embora muitos tenham silenciado sobre a questão e não tenham enveredando em sua análise, os que dela se ocuparam acabaram em geral por corroborar esse tipo de argumento expresso pelo tribunal:

absurdo seria subsistirem as medidas repressivas, somente autorizadas pelas exigências da segurança da República, que determinam a declaração do sítio, quando tais exigências têm cessado pelo desaparecimento da agressão estrangeira, ou da comoção intestina, que as produziram, pois seria a sobrevivência de um efeito já sem causa, e certo é, na hipótese ocorrente, que a comoção interna, motivo do decreto legislativo de 12 de novembro

⁷⁸⁹ Cf. João Barbalho Uchôa Cavalcanti, *Constituição federal brasileira – Comentários*, p. 122.

⁷⁹⁰ Antonio de Sampaio Doria, *Princípios constitucionais*, p. 260.

⁷⁹¹ Carlos Maximiliano Pereira dos Santos, *Comentários à constituição brasileira de 1891*, p. 387.

⁷⁹² Aurelino de Araújo Leal, *Teoria e prática da constituição federal brasileira*, p. 694.

⁷⁹³ Cf. Aurelino de Araújo Leal, *Teoria e prática da constituição federal brasileira*, p. 694.

do ano passado e dos decretos do Poder Executivo que o prorrogaram, desde muito terminou, pois, desde 23 de fevereiro cessou o estado de sítio que a atestava, e, pois, com ele, não podiam deixar de cessar as medidas de exceção que só ela legitimava.⁷⁹⁴

Assim, também este problema específico do direito constitucional brasileiro foi registrado nos livros gerais de direito constitucional na forma de síntese de debates travados em diferentes esferas públicas. Ao longo dos anos, a forma de abordagem e os conteúdos e argumentos sobre o tema se modificam, principalmente em razão da repercussão e a recepção dessas discussões públicas nos materiais estudados, bem como do contexto e das experiências concretas vivenciadas no país durante as decretações de estado de sítio.

---

⁷⁹⁴

STF, Habeas Corpus nº 1073.

4 CONCLUSÃO

Os livros publicados durante a primeira república que desenvolveram estudos com base nas novas configurações políticas e jurídicas introduzidas no país a partir da promulgação da constituição de 1891 podem ser considerados objetos de consumo que funcionaram como depositários da doutrina constitucional brasileira. Como sustentado na tese, esses materiais procuraram dar continuidade e perenidade ao pensamento constitucional, esforçando-se no sentido de consolidar as criações e os debates constitucionais travados em embates discursivos provenientes das mais diferentes esferas. No entanto, os discursos construídos pelos autores precisaram ser compreendidos dentro de um contexto amplo, no qual diferentes elementos e atores agiram como mediadores entre o texto do escritor e a recepção do leitor. Assim, os livros não são entendidos de forma idealizada como textos puros, mas como produtos finais cuja materialidade e realidade do mercado editorial determinaram também as formas de apresentação e de estruturação interna dos conteúdos abordados.

A pesquisa analisou o universo das publicações selecionadas a partir desses dois pontos principais. Inicialmente trabalhou informações relacionadas à materialidade dos textos, considerando aspectos sobre a produção e circulação dos livros brasileiros de direito constitucional publicados durante a primeira república, bem como elementos pré-textuais que trouxeram questões importantes para a compreensão dos livros. Na sequência, enfocou os discursos produzidos pelos autores em torno de temas constitucionais específicos, o federalismo e o estado de sítio, e a forma como construíram seus textos e argumentos e os estruturaram e apresentaram aos leitores. As análises desenvolvidas ao longo da tese foram acompanhadas por uma série de conclusões pontuais que serão retomadas nessas considerações finais somente como parte do panorama mais geral da tese e de seus motes conclusivos principais, mas não repetidas de forma pormenorizada.

O desenvolvimento da tese baseou-se na concepção de que os livros constituem uma das espécies de materiais na qual os debates jurídicos podem ser concretizados. As diferentes idéias, entendimentos e concepções sobre o direito formam uma rede comunicativa ampla e plural, podendo ser registrados em diversos tipos de suportes físicos.

Nesse sentido, considera-se que a doutrina jurídica está também materializada em periódicos como revistas e jornais, notas de aula e em anais de eventos, por exemplo. Da mesma maneira, os debates realizados em esferas dos poderes públicos também compõem esse contexto lingüístico dialógico no qual as configurações políticas e jurídicas são o foco central, formando documentos e registros importantes da cultura jurídica brasileira. Contudo, cada uma dessas diferentes expressões lingüísticas que se enfrentam e compõem a cadeia de comunicação em torno no direito e que adotam suportes físicos próprios têm suas especificidades e atendem a objetivos e propostas diversas. Como demonstrado na pesquisa realizada, se por um lado os debates constituintes e as discussões posteriormente realizadas entre os membros dos poderes executivo, legislativo e judiciário, bem como as publicações em jornais e revistas que envolveram a classe mais letrada do país, aconteciam em um ritmo mais acelerado e foram marcadas por um movimento constante de variados argumentos e posicionamentos, os livros, por outro lado, preocupavam-se mais com a consolidação desses debates, procurando sintetizar o contexto argumentativo formado com base no novo texto constitucional. Além disso, esses suportes mantinham uma relação mais estreita com a indústria editorial do período, demandando maior tempo de produção e implicando esforços mais detidos em torno de sua materialidade, justamente por se tratar de materiais mais perenes. Portanto, sustenta-se a tese de que as perspectivas discursivas presentes nos livros de direito constitucional diferem-se bastante daquelas presentes em outras formas de expressão de pensamentos jurídicos e, mais especificamente na área da doutrina, diferenciam-se dos periódicos não só em termos de materialidade, mas também em aspectos de conteúdo, priorização e abordagens de temas e linhas argumentativas.

Pinçando no contexto mais amplo dos livros de direito constitucional publicados durante a primeira república a espécie classificada como livros gerais, algumas dessas características pareceram sobressair. Nesse sentido, os livros gerais de direito constitucional destacaram-se nesse processo de sumarização dos debates em relação a livros publicados com propostas de estudos mais específicos. A noção do manual como material de síntese de determinada matéria, que permanece ainda hoje na oposição com artigos, teses e monografias, é importante especialmente se consideradas as particularidades e implicações em relação ao período de estudo, o início da república brasileira, e a matéria jurídica à qual está relacionado, o direito constitucional, o ramo do direito que, por excelência, representa a ruptura de 1889.

Com base na pesquisa realizada, tanto nos aspectos relacionados ao mercado editorial do período quanto na análise dos discursos dos prefácios e na abordagem dos

temas específicos do federalismo e do estado de sítio, a tese aqui defendida é a de que no momento inicial da história republicana brasileira esses livros agiram construindo, consolidando e difundindo novos padrões, novos entendimentos e novas formas de concepção de mundo e de práticas de vida, ensinando e doutrinando os cidadãos de acordo com as estruturas republicanas. Esse momento constituiu uma espécie de marco-zero, ainda mais marcado do que outros marcos-zero representados por outras constituições ao longo da história brasileira posterior, já que a nova ordem constitucional rejeitava quase que por completo a organização do poder estabelecida no regime anterior. Apesar das relações de rupturas e continuidades que os doutrinadores mantiveram com os períodos anteriores, eles escreveram com base em um novo texto constitucional, procurando delimitar e definir os novos conceitos que estavam em jogo nas relações políticas e jurídicas brasileiras em um esforço intencional que se acirra em momentos de crise e transformações mais profundas.

Esse processo destaca-se ainda mais no campo do direito constitucional, como seara que consolida a nova ordem política e jurídica do país. Pela porosidade que as fronteiras da área constitucional mantêm com noções como as de política, cidadania, civismo, Estado, governo, esses livros de formação, como podem ser considerados os livros gerais, são instrumentos que tomaram parte no processo de instrução e educação de toda uma geração, não só dos juristas que atuaram no meio profissional próprio do direito, mas também dos cidadãos que passaram a vivenciar uma nova forma de organização pública. Nesse sentido, com limites disciplinares pouco rígidos, é possível considerar que o direito constitucional é um tema que trabalha com uma noção de duplo auditório, compreendendo por um lado os homens leigos, comuns, mas que por sua condição de cidadãos estão envolvidos nas questões constitucionais e os homens letrados, intelectuais dedicados a teorizar sobre o assunto, homens públicos no exercício de cargos estatais e operadores do direito em geral.

Essas características se relacionam de maneira próxima com as informações levantadas na pesquisa sobre o contexto do mercado editorial do período e a atuação de elementos mediadores na interação entre o autor e o leitor, demonstrando que a publicação desses materiais estava envolvida em práticas sociais amplas nas quais se entrelaçavam relações e atores diversos. As propostas, objetivos e usos próprios de cada tipo de material, explicitados diante das classificações e cruzamento de dados colhidos sobre os livros, expressaram como as relações de escrita, produção, circulação e leitura estavam interligadas e formaram uma rede na qual cada um desses elementos contribuiu no

processo de construção do saber jurídico.

Associada a essas questões do mercado editorial, a análise dos prefácios dos livros gerais de direito constitucional evidenciou a preocupação comum dos autores com o ensino e a educação dos iniciantes no direito constitucional, fossem eles estudantes, profissionais ou cidadãos leigos. Esse público-alvo amplo foi definido por autores e editores que procuraram produzir livros que atraíssem leitores com esse perfil, sem que isso excluísse do diálogo os pares especialistas do período. Assim, como visto no decorrer da pesquisa, não só os prefácios, mas também aspectos da materialidade dos livros e a forma com que os autores construíram suas narrativas e abordaram questões constitucionais atuaram na direção de aproximar esse tipo de leitor e repercutir nas suas formas de compreensão do tema.

Por mais que o momento de apreensão e recepção dos leitores seja outro e esteja contaminado por uma série de elementos que muitas vezes fogem da intencionalidade do autor e de artifícios editoriais, importou aqui analisar a forma como esses doutrinadores e mediadores escolheram o que ensinar, como ensinar e a quem ensinar. Nesse processo de ensino e aprendizagem, que não se limita somente a estudantes regulares, mas inclui todos aqueles que em algum momento procuraram nos livros explicações para as novas configurações constitucionais do país, os entendimentos, ênfases e silêncios determinados pelos autores e demais personagens envolvidos no processo de publicação e circulação dos materiais atuaram na formação e construção de um pensamento, de uma cultura jurídica brasileira. Trata-se de uma ação que embora esteja presente não está limitada a repercussões no plano da aplicação direta do direito pelos poderes públicos, seja por tribunais, parlamentares, políticos ou advogados, mas numa consolidação e repetição mais ampla de argumentos constitucionais.

Ao analisar alguns temas específicos abordados pelos escritores desses livros gerais de direito constitucional, como foi feito na tese com o federalismo e o estado de sítio, conceitos considerados proeminentes nesse contexto específico, o que se percebe é que esses materiais constituem muito menos um espaço destinado a discussões pontuais de entendimentos dissidentes do que um suporte que vincula os argumentos vencedores do período. Nesse sentido, são elementos representativos daquilo que se quis consagrar e registrar em material perene, daquilo que consideravam ser importante ensinar para contemporâneos e futuras gerações. Ainda que existam particularidades nos discursos dos autores e a indicação de pontos divergentes, em geral os livros gerais de direito constitucional possuem uma certa uniformidade de discursos, um certo padrão de

argumentos que domina seus textos. É justamente esse padrão de argumentos que se procurou demonstrar na análise dos temas específicos, considerando-os como argumentos vencedores no período correspondente aos primeiros anos da república brasileira.

Como mencionado, é importante considerar no estudo dos temas específicos do direito constitucional realizado na tese não só o padrão de argumentos explícitos seguido pelos autores. Em oposição a essa certa constância do que estava expresso nos livros, há também um tanto de linearidade nos silêncios desses textos. Há temas e discussões que aparecem exaustivamente em meios como órgãos do poder público, esferas de debates públicos como jornais e revistas, mas que não aparecem ou aparecem muito pouco nos livros gerais de direito constitucional. A divisão de rendas entre estados e união pode ser considerada um exemplo desse fenômeno. Como visto na tese, embora fosse tema controverso e que estivesse na agenda dos debates públicos do período, em geral os doutrinadores não dedicam em seus livros gerais um espaço muito grande ao tema e raramente o relacionam com a questão do federalismo.

Desse modo, um ponto a ser considerado é que os livros gerais de direito constitucional funcionam ainda como indicador do nível de divergência geral em torno de determinados temas. Os entendimentos e sentidos afirmados de modo harmônico e, em certa medida, uniforme, nos textos dos diferentes autores parecem ser justamente aqueles que já haviam alcançado uma compreensão mais estável em meios mais imediatos de discussão. O estudo dos discursos registrados nos livros permite afirmar que esse não era o *locus* mais comum para discussões mais inovadoras ou criações constitucionais revolucionárias, mas sim um espaço que seleciona, determina e consolida a síntese dos debates mais constantes para um público que não necessariamente está envolvido com frequência nesses ambientes discursivos, isto é, para o seu público-alvo, definido já pelos elementos materiais dos livros e seus prefácios. Na mesma linha, os temas que encontram nos próprios manuais divergências mais frequentes indicam que as disputas lingüísticas travadas em seu entorno estavam mais longe de encontrar noções comuns e aspectos que pudessem estabilizar o seu entendimento na teoria e na prática política e jurídica.

Assim, o direito pode ser entendido no seu contexto, não só na sua forma legal institucional, mas como lei positiva que se manifesta na ação e na vida prática, num contexto social amplo onde diferentes atores e elementos tomam parte na rede discursiva construída em torno da nova realidade política e jurídica brasileira. Lançar olhares sobre as produções bibliográficas no campo do direito é atividade que contribui no esforço de reconstruir aspectos do pensamento jurídico brasileiro, além de evidenciar de que forma os

doutrinadores colaboram na concretização cotidiana do direito e na construção da cultura jurídica brasileira. Considerando que o livro procura sistematizar, explicar, interpretar, divulgar e consolidar a constituição brasileira, numa formatação que incentiva o seu uso por uma gama ampla de leitores, o papel que exerce na sociedade é decisivo, já que repercute nas compreensões sociais e institucionais do país acerca do direito.

O estudo desenvolvido na tese abarcou diferentes dimensões que trabalham em conjunto na construção de sentidos dos textos. Os livros alcançam os leitores por uma série de aspectos materiais e editoriais que ecoam também na construção argumentativa dos discursos de seus autores. O texto registrado em seu suporte próprio forma o livro que, por sua vez, só alcança os sentidos na relação subjetiva do leitor e nas diferentes práticas de leitura realizadas a partir do material. Conforme alertou Chartier, “conduzido ou encurralado, o leitor encontra-se invariavelmente inscrito no texto, mas este, por sua vez, inscreve-se de múltiplas formas em seus diferentes leitores.”⁷⁹⁵

---

⁷⁹⁵Roger Chartier, *Textos, impressões, leituras*, p. 215.

5 REFERÊNCIAS

5.1 Lista bibliográfica das publicações de direito constitucional brasileiro da primeira república

- Albuquerque, João de Sá e. *Prática do habeas corpus*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1917.
- Albuquerque, José Joaquim de Campos da Costa Medeiros e. *O regime presidencial no Brasil*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1914.
- Almeida Junior, João Mendes de e Pedro Augusto Carneiro Lessa. *Uniformidade do direito brasileiro*. São Paulo: Espíndola, Siqueira & Cia, 1899.
- Almeida Junior, João Mendes de. *Soberania, autonomia, federação*. São Paulo: Hennies Irmãos, 1911.
- Almeida, Francisco de Paula Cavalcanti Lacerda de. *O decreto n. 1641, de 7 de janeiro de 1907*. Rio de Janeiro: Revista dos Tribunais, 1907.
- _____. *A igreja e o estado: suas relações no direito brasileiro*. Rio de Janeiro: Revista dos Tribunais, 1924.
- Alves, João Luiz. *Reforma constitucional: projeto*. Belo Horizonte: Imprensa Oficial de Minas Gerais, 1902.
- _____. *O estado de guerra e o estado de sítio*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1917.
- Amaral Filho, Antonio Gomes do. *Os estados da federação brasileira podem julgar-se no gozo da soberania?* São Paulo: Papelaria da Avenida, 1922.
- Anjos, Luiz da Câmara Lopes dos. *O estado de sítio*. São Paulo: Cardozo Filho, 1912.
- Aragão, Antônio Moniz de. *O direito constitucional brasileiro*. Bahia: Gazeta do Povo, 1914.
- _____. *O poder judiciário na revisão constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1929.
- Arruda, João. *Reforma constitucional*. Rio de Janeiro: Gazeta dos Tribunais, 1923.
- _____. *Do regime democrático*. São Paulo: São Paulo, 1927.

- Autran, Manuel Godofredo de Alencastro. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro: Laemmert, 1892.
- Azevedo, Augusto Cesar de Miranda. *A liberdade profissional perante as Constituições da União e do estado de São Paulo*. São Paulo: Salesianas, 1898.
- Azevedo, José Afonso Mendonça de. *A constituição federal interpretada pelo Supremo Tribunal Federal (1891-1924)*. Rio de Janeiro: Revista do Supremo Tribunal, 1925.
- Azevedo, Manuel Antonio Duarte. *Controvérsias jurídicas expostas e resolvidas pelo dr. M.A.D. Azevedo*. Rio de Janeiro: Salesianas, 1907.
- Azevedo, Moreira de. *Ensaio sobre a nacionalidade*. Estudo de direito constitucional e internacional público e privado. Ceará: Gadelha, 1917.
- Barbosa, Ruy. *Estado de sítio, sua natureza, seus efeitos, seus limites*. Rio de Janeiro: Companhia Impressora, 1892.
- _____. *Os atos inconstitucionais do Congresso e do executivo ante a justiça federal*. Rio de Janeiro: Companhia Impressora, 1893.
- _____. *A aposentadoria forçada dos magistrados: ação de nulidade do Decreto de 25 de julho de 1895 perante o juízo seccional*. Rio de Janeiro: Jornal do Commercio, 1896.
- _____. *Ação de nulidade: limites estaduais*. Rio de Janeiro: Papelaria Americana, 1915.
- _____. *O art. 6 da constituição federal e a intervenção de 1920 na Bahia*. Rio de Janeiro: Castilho, 1920.
- Barreto, Fernando de Castro Paes. *A abolição e a federação no Brasil*. Paris: V. Giard & E. Brière, 1906.
- Barreto, Luís Antônio Cavalcanti de Albuquerque Barros. *Direito público e constitucional*. Tese: um só ou mais de um dos poderes públicos pode determinar a intervenção nos estados? Dissertação apresentada para concurso de professor substituto da 2. seção do curso da Faculdade de Direito de São Paulo. São Paulo: O Estado de São Paulo, 1919.
- _____. *Direito internacional privado*. Tese: Perde a mulher brasileira a sua nacionalidade pelo fato de casar com estrangeiro? Dissertação apresentada para o concurso de Prof. Substituto da 2. seção (Direito constitucional público – Internacional público e privado) da Faculdade de Direito de São Paulo. São Paulo: O Estado de São Paulo, 1919.
- Basílio, Taciano Antônio. *Ensaio acadêmicos*. São Paulo: Salesianas, 1902.
- Bastos, Cassiano Machado Tavares. *A representação nacional em face da constituição: esboço de um projeto de lei*. Rio de Janeiro: Estatística, 1920.
- Bastos, Filinto Justiniano Ferreira. *Manual de direito público e direito constitucional brasileiro*. Bahia: Joaquim Ribeiro, 1914.

- Bastos, José Tavares. *O habeas corpus na república*. Rio de Janeiro: Garnier, 1911.
- _____. *Repertório das decisões do Supremo Tribunal Federal (1896-1910)*. Rio de Janeiro: Garnier, 1911.
- _____. *Reforma da justiça federal*. São Paulo, Rio de Janeiro: Magalhães, 1912.
- _____. *Organização judiciária federal*. Rio de Janeiro: Briguiet, 1913.
- _____. *Expulsão de estrangeiros*. Curitiba: Placido e Silva, 1924.
- _____. *Naturalização*. São Paulo: Saraiva, 1926.
- Bolto, Antônio. *Campanha revisionista*. João Pessoa: Imprensa Oficial, 1926.
- Braga, Gustavo Augusto da Frota. *Garantias constitucionais*. Estado de sítio. Habeas Corpus. Ceará: Progresso, 1922.
- Brasil, Joaquim Francisco de Assis. *Democracia representativa: do voto e do modo de votar*. Paris: Guillard, Aillaud & Cia, 1893.
- _____. *Do governo presidencial na república brasileira*. Lisboa: Companhia Nacional, 1896.
- _____. *Ditadura, parlamentarismo, democracia*. Porto Alegre: Globo, 1908.
- Breves, Artur. *A revisão da constituição federal de 24 de fevereiro*. São Paulo: Pauperio, 1901.
- Briggs, Artur Eduardo Raoux. *Extradição de nacionais e estrangeiros*. Comentários e informações sobre a lei n. 2416, de 28 de junho de 1911. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1909.
- Britto, Vitor de. *O sufrágio proporcional e a democracia representativa*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1914.
- Campos, Bernardo. *Liberdade profissional*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1905.
- Campos, Nelson. *Incompatibilidade constitucional: o município autônomo e a capital do estado federado*. Niterói: Jeronymo Silva, 1920.
- Carneiro, Levi Fernandes. *Do judiciário federal*. Rio de Janeiro: Jacintho Ribeiro dos Santos, 1916.
- _____. *Federalismo e judiciarismo*. Rio de Janeiro: Alba, 1930.
- Carvalho, Alberto Marques de. *Império e República ditatorial*. Rio de Janeiro: Mont'Alverne, 1891.
- _____. *Leis inconstitucionais e reacionárias*. Rio de Janeiro: [s.n.], 1908.

- Carvalho, Anfilóbio Botelho Freire de. *Questões constitucionais*. Rio de Janeiro: Leuzinger, 1902.
- Carvalho, Cromwell Barbosa de. *Município versus estado: estudo da autonomia municipal*. Maranhão: Imprensa Oficial, 1921.
- Carvalho, José Rodrigues de. *Do recurso extraordinário: síntese da doutrina e da jurisprudência*. Paraíba: Torre Eiffel, 1920.
- Carvalho, Theophilo B. De Souza. *Recurso extraordinário*. A questão dos book-makers e o princípio da liberdade profissional. São Paulo: Industrial, 1899.
- _____. *Recurso*. A questão da liberdade de cátedra. São Paulo: Duprat, 1912.
- Castelo, Cassiano Cardoso. *Estudos sobre as reformas da constituição e das leis de organização judiciária e organização municipal*. Vitória: Imprensa Estadual, 1922.
- Castro, Augusto Olímpio Viveiros de. *Secção de direito constitucional brasileiro*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1908.
- _____. *Estudos de direito público*. Rio de Janeiro: Jacintho Ribeiro dos Santos, 1914.
- Castro, Raymundo de Araújo. *Estabilidade de funcionários públicos*. Rio de Janeiro: Leite Ribeiro, 1917.
- _____. *Manual da Constituição brasileira*. Rio de Janeiro: Leite Ribeiro, 1918.
- _____. *A reforma constitucional*. Rio de Janeiro: Leite Ribeiro, 1924.
- Cavalcanti, Amaro Bezerra. *Regime federativo e a república brasileira*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1900.
- Cavalcanti, João Barbalho Uchôa. *Constituição federal brasileira – Comentários*. Rio de Janeiro: Litho, 1902.
- _____. *Constituição federal brasileira com breves explicações para os que não são versados na lição dos publicistas e para as classes superiores das escolas primárias*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1904.
- Cesar, Augusto. *Um regime*. A revisão constitucional e a inadministração pública no Brasil. Rio de Janeiro: A Coelho Branco F., 1929.
- Coelho, Henrique José. *A constituição de 1891 e a constituinte de 1901*. São Paulo: Diário Oficial, 1903.
- _____. *O poder legislativo e o poder executivo no direito público brasileiro*. São Paulo: Diário Oficial, 1905.

- _____. *A organização política do estado de São Paulo e suas leis constitucionais*. São Paulo: Diário Oficial, 1910.
- _____. *Interpretação do art. 75 da constituição federal*. São Paulo: C Manderbach, 1911.
- _____. *O direito público do estado de São Paulo: breve comentário da lei constitucional de 8 de julho de 1911*. São Paulo: Casa Vanorden, 1920.
- Coelho, Marcelino da Gama. *Do habeas corpus*. Rio de Janeiro: Guimarães, 1900.
- Correia, Inocêncio Serzedêlo. *A revisão constitucional*. Rio de Janeiro: Litho, 1904.
- Correia, Lauro Antônio. *O habeas corpus no estado do Amazonas*. Manaus: Imprensa Oficial, 1906.
- Correia, Luís Moraes. *O habeas corpus e os interditos*. Rio de Janeiro: Jacintho Ribeiro dos Santos, 1921.
- Cruz, Dilermando Martins da Costa. *À margem da organização judiciária federal, local e estadual e da diversidade do direito adjetivo*. Rio de Janeiro: Jornal do Commercio, 1920.
- Cunha, Alvaro Bomilcar da. *A política no Brasil ou nacionalismo radical*. Rio de Janeiro: Leite e Ribeiro, 1920.
- Dantas, José Augusto Meira. *Impostos inter-estaduais*. Belém: Fortaleza de Zeferino & Irmãos, 1913.
- _____. *Os casos do habeas corpus e a autonomia municipal*. Belém: Imprensa Oficial, 1918.
- Deiró, Pedro Eunápio da Silva. *A democracia: reorganização política da república dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro: Jornal do Brasil, 1924.
- Dinis, Sócrates Ferreira. *Direito dos magistrados vitalícios à aposentadoria*. Belo Horizonte: Imprensa Oficial, 1908.
- Doria, Antonio de Sampaio. *Problemas de direito publico*. São Paulo: Saraiva, 1919.
- _____. *O que o cidadão deve saber: manual de instrução cívica*. São Paulo: Olegário Ribeiro, 1919.
- _____. *O espírito das democracias*. São Paulo: Monteiro Lobato, 1924.
- _____. *Habeas corpus*. São Paulo: D Anna Rosa, 1925.
- _____. *Princípios constitucionais*. São Paulo: São Paulo, 1926.
- Duvivier, Eduardo. *A organização judiciária do Distrito Federal*. Rio de Janeiro: Jornal do Commercio, 1912.
- Estellita, Guilherme. *Habeas corpus n. 9750*. Rio de Janeiro: Jornal do Commercio, 1923.

- Faria, Bento de. *Sobre o direito de extradicional*. Rio de Janeiro: Jacintho Ribeiro dos Santos, 1930.
- Ferreira, Arthur Leal. *As leis inconstitucionais sob o ponto de vista do direito processual*. Bahia: Lopes da Silva Lima & Amaral, 1895.
- Fleming, Thiers. *Limites inter-estaduais*. Rio de Janeiro: Imprensa Naval, 1917.
- _____. *Limites e superfície do Brasil e seus estados*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1918.
- Fonseca, Aníbal Freire. *Do poder executivo na república brasileira*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1916.
- Fonseca, José Eduardo da. *Introdução ao estudo do direito público*. Rio de Janeiro: Leite Ribeiro, 1921.
- Fraga, Alberico Pereira. *Do poder legislativo*. Bahia: Imprensa Oficial da Bahia, 1928.
- Freire, Felisbello Firmo de Oliveira. *História constitucional da República dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro: Moreira Maximino Chagas, 1895.
- _____. *História constitucional da República dos Estados Unidos do Brasil*. Brasília: UNB, 1983.
- _____. *As constituições dos estados e a constituição federal*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1898.
- _____. *A constituição da República dos Estados Unidos do Brasil interpretada pelo Supremo Tribunal*. Rio de Janeiro: Baptista de Souza, 1913.
- Freitas, Leopoldo de. *Noções de direito público e constitucional*. Rio de Janeiro: Garnier, 1910.
- Gama, Affonso Dionysio. *Alistamento eleitoral*. São Paulo: Casa Gráfica, 1916.
- _____. *Código eleitoral do estado de São Paulo*. São Paulo: Nova Era, 1924.
- _____. *Código eleitoral da república*. São Paulo: Monteiro Lobato, 1925.
- Gonçalves, Almachio Diniz. *Do habeas corpus em seus aspectos liberais*. Rio de Janeiro: Jornal do Commercio, 1915.
- _____. *Direito público e direito constitucional brasileiro*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1917. v. VI da coleção “Manuais Alves”.
- Gonçalves, Amilcar Mendes. *Dissertação de direito constitucional*. São Paulo: [s.n.], 1922.
- Gonçalves, Augusto Cesar Lopes. *Reforma constitucional*. Rio de Janeiro: Jornal do Comércio, 1916.

- Guimarães, Aurelino Cândido de Oliveira. *O habeas corpus: doutrina e prática, jurisprudência*. São Paulo: Saraiva, 1925.
- Guimarães, Carlos Soares. *Recurso ao egrégio Superior Tribunal Federal*. Rio de Janeiro: Brasil, 1891.
- Guimarães, Freitas. *O realismo-positivista no direito público*. São Paulo: Espíndola, 1913.
- Gusmão, Antonio Cardoso de. *Liberdade profissional*. Curitiba: Livraria Econômica Aníbal Rocha & Cia, 1901.
- Jacques, João Cezimbra. *O parlamentarismo e o presidencialismo*. Porto Alegre: [s.n.], 1913.
- _____. *Novos ideais políticos: o presidencialismo puro*. Rio de Janeiro: Pimenta de Mello & cia, 1915.
- Lacerda, Paulo Maria de. *Princípios de direito constitucional brasileiro*. Rio de Janeiro: Azevedo, [entre 1926 e 1930].
- Leal, Aurelino de Araújo. *Técnica constitucional brasileira*. Rio de Janeiro: Jornal do Commercio, 1914.
- _____. *História constitucional do Brasil*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1915.
- _____. *O parlamentarismo e o presidencialismo no Brasil*. Rio de Janeiro: Papelaria Venus, 1924.
- _____. *Teoria e prática da constituição federal brasileira*. Rio de Janeiro: F. Briguet, 1925.
- Leão Junior, D. C. de Sousa. *Novos incidentes constitucionais*. São Paulo: José Napoli, 1921.
- Leitão, José Henrique de Sá. *Empréstimos estaduais*. Rio de Janeiro: Revista dos Tribunais, 1916.
- Leme, Ernesto de Moraes. *O art. 63 da Constituição (1891)*. São Paulo: São Paulo, 1926.
- _____. *A intervenção federal nos estados*. São Paulo: São Paulo, 1926.
- Lemos, Aristides. *Os princípios constitucionais da união*. São Paulo: O Estado de São Paulo, 1924.
- _____. *As constituições estaduais do Brasil: contrastes e confrontos*. A constituição do Rio Grande do Sul, ao juízo dos constitucionalistas modernos. São Paulo: O Estado de São Paulo, 1924.
- Lemos, Virgílio. *Conceito de soberania*. Bahia: [s.n.], 1900.
- Lessa, Pedro Augusto Carneiro. *Dissertações e polêmicas: estudos jurídicos*. Rio de Janeiro: Jornal do Commercio, 1909.

_____. *Do poder judiciário*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1915.

_____. *Reforma constitucional*. Rio de Janeiro: Lux, 1925.

Lima, Hermes de. *Quais os princípios constitucionais da união, a cuja obediência estão obrigados os estados?* Bahia: Imprensa Oficial da Bahia, 1926.

Lopes, Benjamin Ferreira. *Projeto de reforma da constituição federal*. Belo Horizonte: Imprensa Oficial de Minas Gerais, 1928.

Lopes, Napoleão. *A liberdade profissional e o charlatanismo diplomado*. Curitiba: Diário Oficial, 1913.

Loreto Filho, Sérgio. *Direito público e constitucional*. Recife: Jornal do Recife, 1917.

Mac-Dowell, José Maria. *Direito constitucional brasileiro: águas federais, tributação*. Pará: A. Facióla, 1917.

_____. *O art. 15 da Constituição e o Supremo Tribunal Federal*. Pará: Guajarina, 1925.

Machado, Francisco Da Cunha. *Constituição política do estado do Maranhão*. Rio de Janeiro: Revista de Legislação, 1902.

Machado, Rodrigo Lobato Marcondes. *A revisão constitucional*. São Paulo: Salesianas, 1916.

Maia, Dionysio G. *Reforma eleitoral*. Recife: [s.n.], 1903.

Maia, José Gonçalves. *Liberdade de imprensa*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1923.

Marques, José Manuel de Azevedo. *Cinco estudos*. São Paulo: Siqueira, 1926.

Marques, Silva. *Elementos de direito público e constitucional*. Rio de Janeiro: Benjamin de Aguilá, 1911.

Massena, Nestor. *Direito político*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1929.

Matta, Wladimir do Nascimento. *Liberdade profissional*. Rio de Janeiro: Jornal do Commercio, 1916.

Mattos, Mello e outros. *Habeas Corpus em favor dos degregados políticos*. Rio de Janeiro: Jornal do Brasil, 1898.

Mattos, Silvino de Oliveira. *Dissertações e teses*. Rio de Janeiro: Jornal do Commercio, 1917.

Mello, Isaias Guedes de. *Liberdade profissional: art. 72, §24 da constituição de 24 de fevereiro; notícia sobre o elemento histórico*. Rio de Janeiro: Mont'Alverne, 1894.

Melo, Manuel Cavalcanti Ferreira de. *Justiça federal*. Rio de Janeiro: Imprensa Montenegro, 1895.

- Mendonça, Lúcio de Meneses Drumond Furtado de. *Do recurso extraordinário*. Rio de Janeiro: Laemmert, 1896.
- Mendonça, Lúcio de Meneses Drumond Furtado de. *Páginas jurídicas: estudos, pareceres e decisões*. Rio de Janeiro: Garnier, 1903.
- Mendonça, Manoel Ignácio Carvalho de. *O poder judiciário no Brasil*. Curitiba: Adolpho Guimarães, 1899.
- Menezes, Rodrigo Octavio de Langgaard. *Constituições federais*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1897.
- _____. *Direito do estrangeiro no Brasil*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1909.
- _____. *Do domínio da união e dos estados segundo a constituição federal*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1924.
- Menezes, Rodrigo Octavio de Langgaard e Paulo Domingues Vianna. *Elementos de direito público e constitucional brasileiro*. Rio de Janeiro: F. Briguiet, 1913.
- _____. *Elementos de direito público e constitucional brasileiro*. 2. ed. Rio de Janeiro: F. Briguiet, 1919.
- _____. *Elementos de direito público e constitucional brasileiro*. 3. ed. Rio de Janeiro: F. Briguiet, 1927.
- _____. *Elementos de direito público e constitucional brasileiro*. 4. ed. Rio de Janeiro: F. Briguiet, 1930.
- Mereje, João Rodrigues. *Apontamentos de direito constitucional*. Anistia, Estado de Sítio, Direitos e garantias individuais. São Paulo: Zenith, 1928.
- _____. *Direito constitucional: Os partidos políticos*. São Paulo: Zenith, 1930.
- Mesquita, Elpídio de. *Estrangeiros expulsos: violação do habeas corpus*. Rio de Janeiro: Mont'Alverne, 1895.
- Milton, Aristides Augusto. *A Constituição do Brasil*. Notícia histórica, texto e comentário. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1895.
- _____. *A Constituição do Brasil*. Notícia histórica, texto e comentário. 2. ed. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1898.
- Miranda, Francisco Cavalcanti Pontes de. *Pela reintegração estado de Alagoas na forma republicana federativa e na moral administrativa*. Rio de Janeiro: [s. n.], 1923.
- _____. *História e prática do habeas corpus*. Direito positivo comparado: constitucional e processual. Rio de Janeiro: Jacintho Ribeiro dos Santos, 1916.

- Monteiro, João Pereira. *Unidade do Direito*. São Paulo: Industrial, 1900.
- Moraes, Alberico de. *Uma proposta da reforma da constituição de 24 de fevereiro de 1891*. Rio de Janeiro: Revista dos Tribunais, 1925.
- Neves, Abdias da Costa. *Imunidades parlamentares*. Teresina: Papelaria Vêras, 1908.
- _____. *Autonomia municipal: limites que lhe traçou a constituição*. Piauí: Imprensa Oficial, 1913.
- Neves, Manuel dos Santos. *Estudos sobre as reformas da constituição e das leis de organização judiciária e organização municipal*. Vitória: Imprensa Estadual, 1922.
- Nogueira, José Carlos Ataliba. *A reforma da Constituição Federal*. São Paulo: [s.n.], 1926.
- Nunes, José de Castro. *As constituições estaduais do Brasil: comentadas e comparadas entre si e com a constituição federal, contendo a última reforma administrativa do território do Acre*. Rio de Janeiro: Leite Ribeiro, 1922.
- _____. *Do estado federado e sua organização municipal: história, doutrina, jurisprudência, direito comparado*. Rio de Janeiro: Leite Ribeiro, 1920.
- _____. *A jornada revisionista: os rumos, as idéias, o ambiente*. Rio de Janeiro: Almeida Marques, 1924.
- Oliveira, José Feliciano de. *Reforma constitucional: simples reparos de um cidadão ativo*. São Paulo: A Notícia, 1908.
- Oliveira, Samuel Augusto de. *A verdadeira revisão constitucional*. Rio de Janeiro: Castilho, 1912.
- Oliveira, Virgílio Cardoso de. *Poderes implícitos ou a intervenção federal nos estados estudada à luz da doutrina, da legislação comparada em face da constituição brasileira*. Pará: Imprensa Oficial, 1903.
- Orciuoli, Henrique Alberto. *Dois erros constitucionais*. Rio de Janeiro: Leite Ribeiro, 1929.
- Osório, Joaquim Luís. *Constituição política do estado do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Carlos Echenique, 1911.
- _____. *O regime presidencial*. Rio de Janeiro: Jornal do Commercio, 1915.
- Pacheco, José Félix Alves. *A independência do poder judiciário e as prerrogativas do Supremo Tribunal Federal*. Rio de Janeiro: Jornal do Commercio, 1913.
- Pereira, Manuel Agapito. *A reforma constitucional do estado do Amazonas*. Recife: Diário de Pernambuco, 1914.
- Prado, Eduardo Paulo da Silva. *Anulação das liberdades políticas: comentário ao § 4 do art. 90 da constituição da república*. São Paulo: Civilização, 1897.

- Praguer, Henrique Barreto. *Liberdade profissional: considerações sobre o art. 72 § 24 da constituição federal brasileira*. Salvador: Almeida, 1907.
- Prazeres, Otto. *A presidência da república*. Rio de Janeiro: O Norte, 1922.
- Rao, Vicente. *Supremo Tribunal Federal – Recurso de habeas corpus*. São Paulo: Monteiro Lobato, 1925.
- Resende, Estevão Ribeiro de Souza. *A constituição monárquica de 1824 e as constituições federal e dos estados do Brasil*. Estudos constitucionais. São Paulo: Garraux, 1900.
- Ribeiro, Antônio Inácio de Barros. *Direito público constitucional: das constituições modernas, a declaração de guerra nas constituições americanas, argentina e brasileira; Direito internacional privado: da aquisição e perda da nacionalidade*. Recife: Imprensa Industrial, 1917.
- Ribeiro, João Coelho Gomes. *A capital federal e a constituição república: apelo ao Congresso Nacional*. São Paulo: Falcone, 1907.
- _____. *Estudos contemporâneos: filosofia, história, política e diplomacia*. São Paulo: Duprat & C., 1907.
- _____. *Gênese da história da constituição federal*. Subsídio para sua interpretação e reforma. Os anteprojetos, contribuições e programas. Rio de Janeiro: Liga Marítima brasileira, 1917.
- Rocha, Ayres Ribeiro Coelho da. *Resumo do curso de direito público e constitucional*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1913.
- Rodrigues, Félix Contreiras. *Velhos rumos políticos: ensaio contributivo para a revisão constitucional no Brasil*. Tours: Arrault & Cia, 1921.
- Romero, Silvio. *Parlamentarismo e presidencialismo na República brasileira: Cartas ao conselheiro Ruy Barbosa*. Rio de Janeiro: Cia. Impressora, 1893.
- Romero Filho, Silvio. *O instituto da extradição no direito brasileiro*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1911.
- Roure, Agenor de. *Formação constitucional do Brasil*. Rio de Janeiro: Jornal do Commercio, 1914.
- _____. *A constituinte republicana*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1920.
- Sá Filho, Francisco. *O estado de sítio e sua regulamentação*. Rio de Janeiro: Imprensa Oficial, 1928.
- Sampaio, Alde Feijó. *Problemas básicos na constituição*. Rio de Janeiro: Ariel, s. d.

- Santos, Carlos Maximiliano Pereira dos. *Comentários à constituição brasileira de 1891*. Rio de Janeiro: Jacintho Ribeiro dos Santos, 1918.
- Seixas, Pedro Bastos de. *Da autonomia dos municípios*. Salvador: Catalina, 1916.
- Silva, Francisco Bernardino Rodrigues. *Reconstituição política*. Rio de Janeiro: Jornal do Commercio, 1909.
- Silveira, Archimedes Xavier da. *Naturalização: guia prático para a concessão dos títulos de naturalização e declaratório de cidadão brasileiro*. Rio de Janeiro: Revista dos Tribunais, 1920.
- Siqueira, Galdino. *O impeachment no regime constitucional brasileiro*. São Paulo: A Minerva, 1912.
- _____. *A extradição*. São Paulo: A Minerva, 1912.
- Soares Neto, Porfírio José. *Do Sufrágio*. Rio de Janeiro: [s.n.], 1913.
- _____. *Da organização constitucional*. Rio de Janeiro: Pimenta de Mello, 1914.
- Souza, José Soriano de. *Princípios gerais de direito público e constitucional*. s.l.: A Província, 1893.
- Souza, Ozório Dias de Aguiar. *Qual o melhor sistema de organização judiciária?* São Paulo: [s.n.], 1894.
- Torres, Alberto de Seixas Martins. *A organização nacional*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1914.
- _____. *O problema nacional brasileiro*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1914.
- Ulson, Alfredo. *Direito Público e Constitucional: Os estados da federação brasileira podem julgar-se no gozo da soberania?* São Paulo: O Estado de São Paulo, 1919.
- Varela, Alfredo. *Direito Constitucional brasileiro: Reforma das instituições nacionais*. Rio de Janeiro: Tipografia da rua Hospício, 1899.
- _____. *Direito constitucional brasileiro, Reforma das instituições nacionais*. 2. ed. Rio de Janeiro: Garnier, 1902.
- Veiga, Luís Francisco da. *A monarquia brasileira, o direito divino, a restauração*. Rio de Janeiro: [s.n.], 1895.
- Vianna, Francisco José de Oliveira. *O idealismo da constituição*. Rio de Janeiro: Terra do Sol, 1927.
- Vianna, Paulo Domingues. *Constituição federal e constituições dos estados*. Rio de Janeiro: F. Briguiet, 1911.

Vieira, João Jorge de Pontes. *Institutos jurídicos*. Fortaleza: Central, 1925.

Vivacqua, Atílio. *Motivos para o Brasil moderno: a reforma da constituição espírito-santense e outro assuntos jurídicos e sociais*. Vitória: [s.n.], 1929.

5.2 Lista bibliográfica geral

Abreu, Márcia. *Os caminhos dos livros*. São Paulo: Fapesp, 2003.

Abreu, Sérgio França Adorno de. *Os aprendizes do poder: o bacharelismo liberal na política brasileira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

Andrade, Olímpio de Souza. *O livro brasileiro desde 1920*. 2. ed. Rio de Janeiro: Catedrática, 1978.

Bastos, Aurélio Wander. “O ensino jurídico no Brasil e as suas personalidades históricas: uma recuperação de seu passado para reconhecer seu futuro”, in *Ensino Jurídico OAB: 170 anos de cursos jurídicos no Brasil*. Brasília: OAB, Conselho Federal, 1997: 35-55.

_____. “A liberdade de ensino na primeira República, a criação da Faculdade de Direito do Rio de Janeiro e a formação da Universidade de Brasília”, in *O ensino jurídico no Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000: 145-183.

Beviláqua, Clóvis. *História da Faculdade de Direito do Recife*. São Paulo: Francisco Alves, 1927.

Bourdieu, Pierre. *A economia das trocas lingüísticas: o que falar quer dizer*. 2. ed. São Paulo: Edusp, 1998.

_____. *O poder simbólico*. 7. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

_____. *As regras da arte: gênese e estrutura do campo literário*. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

Bragança, Aníbal. “A constituição do campo interdisciplinar de estudos do livro e da história editorial no Brasil (1900-2000): um percurso bibliográfico”, in Aníbal Bragança e Sonia Virgínia Moreira (orgs.), *Comunicação, acontecimento e memória*. São Paulo: Intercom, 2005: 79-94.

Brasil. Congresso Nacional. *Anais da Câmara dos Deputados*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1895, v. 2.

Brasil. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus nº 300. Paciente: Eduardo Wandenkolk e outros. Relator: Ministro Costa Barradas. Rio de Janeiro, 27 de abril de 1892. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=sobreStfConhecaStfJulgament oHistorico&pagina=hc300>>. Acesso: em 08 nov. 2009.

- _____. Habeas Corpus nº 1063. Paciente: João Cordeiro e outros. Relator: Ministro Bernardino Ferreira. Rio de Janeiro, 03 de março de 1898 e 26 de março de 1898. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=sobreStfConhecaStfJulgamentoHistorico&pagina=hc1063>>. Acesso em: 08 nov. 2009.
- _____. Habeas Corpus nº 1073. Paciente: João Cordeiro e outros. Relator: Ministro Ribeiro de Almeida. Rio de Janeiro, 30 de março de 1898, 2 de abril de 1898 e 16 de abril de 1898. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=sobreStfConhecaStfJulgamentoHistorico&pagina=hc1073>>. Acesso em: 08 nov. 2009.
- _____. Habeas Corpus nº 3513. Paciente: Marcos Franco Rabello e outros. Relator: Ministro Sebastião de Lacerda. 1 abr. 1914. Revista do Supremo Tribunal, v. 1. pp. 11-24.
- _____. Habeas Corpus nº 3527. Paciente: José Eduardo de Macedo Soares e outros. Relator: Ministro Amaro Cavalcanti. Rio de Janeiro, 15 de abril de 1914. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=sobreStfConhecaStfJulgamentoHistorico&pagina=hc3527>>. Acesso em: 08 nov. 2009.
- _____. Habeas Corpus nº 3536. Paciente: Ruy Barbosa. Relator: Ministro Oliveira Ribeiro. Rio de Janeiro, 05 de junho de 1914. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=sobreStfConhecaStfJulgamentoHistorico&pagina=hc3536>>. Acesso em: 08 nov. 2009.
- _____. Habeas Corpus nº 3539. Paciente: Os diretores, redatores, compositores, impressores e vendedores dos jornais O Imparcial, Correio da Manhã, A Época, A Noite e Careta. Relator: Ministro Enéas Galvão. Rio de Janeiro, 09 de maio de 1914. Revista do Supremo Tribunal Federal, v. 2, pp. 295-296.
- _____. Habeas Corpus nº 3556. Paciente: José Eduardo de Macedo Soares. Relator: Ministro Enéas Galvão. Rio de Janeiro, 10 de junho de 1914. Revista do Supremo Tribunal Federal – Jurisprudência, v. 5.)
- _____. Habeas Corpus nº 3061. Paciente: Modesto Pereira Alves de Mello e outros. Relator: Ministro Canuto Saraiva. 20 jun. 1911. Revista Forense, v. XVII, fascículos 97-102. pp. 457-464 e Brasil. Supremo Tribunal Federal.
- _____. Habeas Corpus nº 8959. Paciente: Coronel João Maria Xavier de Brito Junior e 1º Tenente Canrobert Penn Lopes de Costa. Relator: Ministro Viveiros de Castro. Rio de Janeiro, 30 de abril de 1928. Revista Forense, v. 42, p. 589.

Bretone, Mario. *Diritto e tempo nella tradizione europea*, Bari: Laterza, 1996.

Carneiro, Maria Graciete Pinto. *Dos leitores: o espaço na leitura na Biblioteca da Faculdade de Direito de São Paulo (1887-1920)*. Dissertação. (Mestrado em História). Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2007.

Carvalho, José Murilo de. *A construção da ordem. A elite política imperial. Teatro das sombras. A política imperial*. Rio de Janeiro: Ufrj, Relume Dumará, 1996.

- Certeau, Michel de. “Ler: uma operação de caça”, in *A invenção do cotidiano*. Artes de fazer. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994: 259-273.
- Chartier, Roger. *A história cultural*. Entre práticas e representações. Rio de Janeiro: Bertrand, 1990.
- _____. “Textos, impressão, leituras”, in Lynn Hunt. *A nova história cultural*. São Paulo: Martins Fontes, 1995: 211-238.
- _____. *A aventura do livro: do leitor ao navegador*. São Paulo: Unesp, 1998.
- _____. *A ordem dos livros: leitores, autores e bibliotecas na Europa entre os séculos XVI e XVIII*. 2. ed. Brasília: UnB, 1998.
- _____. *Leituras e leitores na França do antigo regime*. São Paulo: Unesp, 2004.
- _____. “As práticas da escrita”, in Philippe Ariès e Roger Chartier (orgs.). *História da vida privada*. Da Renascença ao Século das Luzes. 10. ed. São Paulo: Cia das Letras, 2004. v. 3: 113-167.
- _____ e Daniel Roche. “O livro: uma mudança de perspectiva.”, in Jacque Le Goff e Pierre Nora. *História e novos objetos*. 3. ed. São Paulo: Francisco Alves, 1995: 99-115.
- _____ e Guglielmo Cavallo (orgs), *História da leitura no mundo ocidental*, São Paulo: Ática, 1998.
- Conselheiro M. A. *Elementos do Direito Político*, traduzido pelo Dr. Casimiro José de Moraes Sarmiento, Pernambuco: Imparcial, 1842.
- Costa, Emilia Viotti da. *Da Monarquia à República: momentos decisivos*. 8. ed. São Paulo: Unesp, 2007.
- Darnton, Robert. *O grande massacre de gatos: e outros episódios da história cultural francesa*. 5. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1986.
- _____. *O beijo de Lamourette*. Mídia, cultura e revolução. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.
- _____. “História da leitura”, in Perter Burke (org.). *A escrita da História*. Novas Perspectivas. São Paulo: Unesp, 1992: 199-236.
- _____. “Discourse and Diffusion”, *Contributions to the History of Concepts* 1 (2005), 21-28.
- Deaecto, Marisa Midori. *No império das letras: circulação e consumo de livros na São Paulo oitocentista*. Tese. (Doutorado em História). Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2005.
- Dutra, Pedro. *Literatura jurídica no império*. 2. ed., Rio de Janeiro: Padma, 2004.

- Faculdade de Direito de São Paulo. *Catálogo Alfabético da Biblioteca da Faculdade de Direito de São Paulo*. São Paulo: Augusto Siqueira & C, 1920.
- Faculdade de Direito do Recife. *Biblioteca da Faculdade de Direito do Recife: Novo Catálogo Geral Sistemático*, Organizado e publicado de ordem do Exmo. Sr. Diretor da Faculdade Prof. Dr. Manoel Netto Carneiro Campello pelo Bibliotecário Dr. José Rodrigues dos Anjos. Recife: Imprensa Industrial, 1930.
- Faculdade Livre de Direito do Estado de Minas Gerais. *Catálogo da Biblioteca da Faculdade Livre de Direito do Estado de Minas Gerais*. Organizado por ordem do Exm. Sr. Vice-Diretor em exercício Dr. Leovildo Ferreira Lopes. Belo Horizonte: Imprensa Oficial do Estado de Minas Gerais, 1904.
- Fausto, Boris. *História do Brasil*. 5. ed. São Paulo: Edusp, 1997.
- Febvre, Lucien e Henry-Jean Martin. *O aparecimento do livro*. São Paulo: Unesp, 1992.
- Fernández-Sebastián, Javier. “Intellectual history, liberty and republicanism: an interview with Quentin Skinner.” *Contributions to the History of Concepts* 3 (2007), 103-123.
- Ferreira, Tânia Maria Tavares Bessone da Cruz. *Palácios de destinos cruzados: bibliotecas, homens e livros no Rio de Janeiro (1870-1920)*. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 1999.
- Fiorentino, Teresinha A. del. *Prosa de ficção em São Paulo*. São Paulo: Hucitec, 1982.
- Fonseca, Ricardo Marcelo. “A formação da cultura jurídica nacional e os cursos jurídicos no Brasil: uma análise preliminar (1854-1879).” *Cuadernos del Instituto Antonio de Nobrija*. 8 (2005), 97-116.
- _____. “Os juristas e a cultura jurídica brasileira na segunda metade do século XIX.” *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno* XXXV (2006), 339-372.
- Francisco Alves & Cia. *Livro de Contratos n. 1*. Disponível no Núcleo de Pesquisa sobre Livro e História Editorial no Brasil, da Universidade Federal Fluminense.
- Friedman, Lawrence M. *A history of american law*. 3. ed. New York: Touchstone, 2005.
- Fundação Casa de Rui Barbosa, *Bibliografia brasileira de Direito Constitucional*, Rio de Janeiro, 1956.
- Fundação Getúlio Vargas. *Bibliografia de Direito Constitucional*, Elaborado pelo Núcleo de Direito Público com a colaboração da Biblioteca da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1949.
- Genette, Gérard. *Umbrals*. (Tradução de Susana Lage) Mexico: Siglo Veintiuno, 2001.
- Gomes, Sônia de Conti. *Bibliotecas e sociedade na primeira República*. São Paulo: Pioneira, 1985.
- Hallewell, Laurence. *O livro no Brasil: sua história*. São Paulo: T. A. Queiroz, 1985.

Hespanha, Antonio Manuel. “Da ‘iustitia’ à ‘disciplina’. Textos, poder e política penal no antigo regime”, in *Justiça e litigiosidade: história e perspectiva*. Lisboa: Gulbenkian, 1993: 287-380.

_____. *O direito dos letrados no Império português*. Florianópolis: Boiteux, 2006.

_____. “Form and content in early modern legal books: bridging material bibliography with history of legal thought.” Disponível em <www.hespanha.net>. Acesso em 27 jun 2007.

_____. “Um poder um pouco mais que simbólico: juristas e legisladores em luta pelo poder de dizer o direito”, in Ricardo Marcelo Fonseca e Airton Cerqueira Leite Seelaender (orgs.). *História do direito em perspectiva*. Curitiba: Juruá, 2008: 149-199.

Hoeflich, M. H. “Legal history and the history of the book: Variations on a theme.” *Kansas Law Review*. 46 (1998), 415-431.

_____. e Robert A. Mead. “Lawyers and law books in nineteenth-century Kansas.” *Kansas Law Review*. 50 (2002), 1051-1074.

Janotti, Maria de Lourdes Mônaco. *Sociedade e política na Primeira República*. São Paulo: Atual, 1999.

Lajolo, Marisa e Regina Zilberman. *A formação da leitura no Brasil*. 3. ed. São Paulo: Ática, 2003.

Langbein, John H. “Chancellor Kent and the history of legal literature.” *Columbia Law Review*. 93 (1993), 547-594.

Larroque, Patrice. *De l'organisation du gouvernement républicain*. Paris: Michel Lévy Frères, 1870.

Lopes, José Reinaldo de Lima. *O direito na história: lições introdutórias*. São Paulo: Max Limonad, 2000.

Lovejoy, Arthur. *The great chain of being: a study of the history of an idea*. New York: Torchbook, 1960.

MacDowell, Gary L. “The politics of meaning: law dictionaries and the liberal tradition of interpretation”, *The American Journal of Legal History* 43 (2000), 257-283.

McKenzie, Donald Francis. *Bibliography and the sociology of texts*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

_____. *Making Meaning: Printers of the mind and other essays*. Boston: University of Massachusetts Press, 2002.

Murphy, Paul L. “Time to reclaim: The current challenge of American Constitutional History”, *American Historical Review* 69 (1963), 64-79.

- Neder, Gizlene. *Discurso Jurídico e Ordem Burguesa no Brasil*. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 1995.
- Nogueira, José Luís de Almeida. *A academia de São Paulo: tradições e reminiscências: estudantes, estudantões, estudantadas*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1977.
- Paixão, Fernando. *Momentos do livro no Brasil*. São Paulo: Ática, 1997.
- Peixoto, Afranio e Amaden Amaral (dir.). "Movimento Editorial", *Revista do Brasil* 63(1921), 278-280.
- Petit, Carlos. "Textos y contextos para uma historia de la cultura jurídica europea." *Cultura jurídica europea: una herencia persistente*. (2002), 61-72.
- Pimenta Bueno. *Direito Público brasileiro e análise da Constituição do Império*, Rio de Janeiro: J. Villeneuve & C., 1857.
- Pinto Ferreira. *História da Faculdade de Direito do Recife*. Recife: Editora Universitária Ufpe, 1980.
- Pocock, John Greville Agard. *The machiavellian moment*, Princeton: Princeton University Press, 1975.
- _____. *The ancient constitution and the feudal law*. Cambridge, Cambridgeshire, Nova York: Cambridge University Press, 1987.
- _____. *Politics, language and time*. Essays on political thought and history. Chicago, Londres: The University of Chicago Press, 1989.
- _____. *Edward Gibbon in History: Aspects of the text in the History of the Decline and Fall of the Roman Empire*, The Tanner Lectures on human values, Yale University, 1989.
- _____. "The concept of a language and the métier d'historien: some considerations on practice", in Anthony Pagden (org.). *The languages of political theory in early-modern europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990: 19-38.
- _____. "Conceitos e discursos: uma diferença cultural? Comentário sobre o paper de Melvin Richter", in Marcelo Gantus Jasmin e João Feres Junior (orgs.). *História dos conceitos*. Debates e Perspectivas, Rio de Janeiro: Puc-Rio, Loyola, Iuperj, 2006: 83-96.
- Pocock, John Greville Agard e Terence Ball (orgs.). *Conceptual change and the Constitution*. Kansas: University Press of Kansas, 1988.
- Reiter, Eric H. "Imported Books, Imported Ideas: Reading European Jurisprudence in Mid-Nineteenth-Century Quebec." *Law and History Review*. 23 (2004), 445-492.
- Rodrigues, Leda Boechat. *História do Supremo Tribunal Federal*, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968, v. 2.

- Rossi, Pellegrino. *Cours de Droit Constitutionnel professé à la Faculté de Droit de Paris*, recueilli par M. A. Porée, précédé d'une introduction par M. C. Bon-Compagni. Publié sous les auspices du Gouvernement Italien, Paris: Guillaumin, 1866-1867.
- Sales, Germana Maria Araújo. *Palavra e sedução: uma leitura dos prefácios oitocentistas (1826-1881)*. Tese (Doutorado em Literatura), Instituto de Estudos da Linguagem, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.
- Schapochnik, Nelson. *Os jardins das delícias: gabinetes literários, bibliotecas e figurações da leitura na corte imperial*. Tese. (Doutorado em História). Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas. Universidade de São Paulo. São Paulo, 1999.
- Schwarcz, Lilia Moritz. *O espetáculo das raças: cientistas, instituições e questão racial no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.
- Silva, Virgílio Afonso da. "Idéias e instituições constitucionais do século XX no Brasil", no prelo.
- Skinner, Quentin. *Maquiavel*, São Paulo: Brasiliense, 1988.
- _____. *Reason and rhetoric in the philosophy of Hobbes*, Nova York: Cambridge University Press, 1996.
- _____. "Rhetoric and Conceptual Change." *Finnish YearBook of Political Thought and Conceptual History* 2 (1998), 60-73.
- _____. *The return of grand theory in the human sciences*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
- _____. *Visions of politics: regarding method*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.
- _____. "On intellectual history and the history of books." *Contributions to the History of Concepts* 1 (2005), 29-36.
- Surrency, Erwin C. "The beginnings of american legal literature", *The American Journal of Legal History* 31 (1987), 207-220.
- Vampré, Spencer. *Memórias para a história da Academia de São Paulo*. 2. ed. Brasília, DF: INL: Conselho Federal de Cultura, 1977. v. 2.
- Veiga, Gláucio. *História das idéias da Faculdade de Direito do Recife*. Recife: Editora Universitária Ufpe, 1981.
- Venâncio Filho, Alberto. *Das arcadas ao bacharelismo: 150 anos de ensino jurídico no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 1977.
- Wolkmer, Antonio Carlos. *História do direito no Brasil*. Rio de Janeiro: Forense, 1998.
- _____. *Humanismo e cultura jurídica no Brasil*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2003.