

2017 - 02 - 15

Revista dos Tribunais

2016

RT VOL.969 (JULHO 2016)

DOCTRINA

DIREITO CONSTITUCIONAL

Direito Constitucional

1. O absolutismo e sua influência na formação do Estado brasileiro

The absolutism and the influence on the formation of the Brazilian State

(Autor)

LUIZ GUSTAVO BAMBINI DE ASSIS

Mestre e doutor em Teoria do Estado pela Faculdade de Direito da USP. Professor Doutor dos cursos de Graduação e Pós-Graduação de Direito e Políticas Públicas da Universidade de São Paulo – USP. gustavo.bambini@gmail.com

Sumário:

I Introdução

II O absolutismo: Antecedentes, processo histórico e as monarquias autoritárias do século XVI

III O absolutismo na França e sua plenitude a partir do reinado de Luís XIV

IV Antes do estado brasileiro, o embrião de um sistema administrativo no Brasil colonial

V O surgimento do estado brasileiro e a influência dos valores do absolutismo na sua conformação

VI Conclusão

Área do Direito: Constitucional

Resumo:

A proposta do presente artigo é discutir o processo de formação do Estado brasileiro, desde sua emancipação, em 1822, até a outorga de sua primeira Constituição, em 1824, e de que maneira esse período histórico foi influenciado, a despeito do desenvolvimento do liberalismo político na Europa e nos Estados Unidos, pelas teorias absolutistas que formataram os Estados europeus nos séculos XVI e XVII.

Abstract:

The purpose of this article is to discuss the process of formation of the Brazilian state, since their emancipation in 1822, to the granting of its first constitution in 1824, and how this historical period was influenced, despite the development of political liberalism in Europe and the United States, the absolutist theories that formed the European states in the sixteenth and seventeenth centuries.

Palavra Chave: Estado - Absolutismo - História - Estado brasileiro - Constituição - Poder constituinte
Keywords: State - Absolutismo - History - Brazilian state - Constitution - Constituent power

I. Introdução

As formas de Estado adotadas ao longo dos primeiros séculos da Idade Moderna foram de fundamental importância para a construção de modelos estatais que se sucederam ao longo da história.

Se, por um lado, os ideais revolucionários dos séculos XVII e XVIII foram o alicerce do modelo de Estado baseado em valores liberais que influenciaram a França Moderna, pós revolução de 1789, bem como a formação dos Estados Unidos da América, a partir da independência das treze colônias em 1776, formando em grande parte a base dos valores libertários que estruturam o funcionamento dos Estados Contemporâneos, não há como negar que os regimes absolutistas, comuns no século XVI, influenciaram de forma significativa a formação de vários Estados.

No Brasil, conforme se pretenderá demonstrar ao longo deste artigo, a influência dos valores absolutistas foi fundamental para a consolidação do Estado, ao longo do período da Regência e do Primeiro Império, períodos esses bastante refratários aos ventos liberais que sopravam sobre a Europa e a América do Norte.

Somos, na essência, frutos de um processo de afirmação como nação que, de certa forma, se confunde com a figura dos chefes de Estado, principalmente ao se analisar o império de Pedro I, sua tentativa exitosa de unificação territorial e de construção de um país de dimensões continentais.

Exemplo claro desta influência despótica, para usar um caso do direito, foi o processo de construção da primeira constituição brasileira, outorgada - ou seja, imposta pelo Imperador - no ano de 1824.

Após a independência do Brasil, em 1822, o que se seguiu foi um contraditório processo de elaboração de uma carta constitucional apta a proporcionar ao Imperador a legitimidade para governar esse novo Estado. No mesmo ano da independência, foi convocado pelo chefe dessa nova nação um Conselho de Procuradores para cuidar da elaboração da nova Carta.

Esse Conselho acabou dissolvido com a posterior convocação de uma Assembleia Geral Constituinte, que, se pode dizer, deu início ao Poder Legislativo brasileiro. Esta, de cunho bastante liberal, ao menos no plano político, contrapunha-se aos objetivos do Imperador de manter o controle estatal sob seu comando. Essa contraposição de ideias entre os poderes deu-se em torno das atribuições do Executivo e do Legislativo.

Os constituintes, influenciados pelo pensamento liberal/revolucionário, exigiam uma limitação do poder imperial que o impedisse de dissolver, sob qualquer circunstância, a Câmara dos Deputados, forçando, assim, novas eleições sempre que o Imperador entendesse conveniente. Objetivavam, ainda, não conceder ao Imperador o poder de veto absoluto, ideias essas completamente antagônicas à perspectiva de um Executivo onipresente e apto a enfrentar as tendências desagregadoras do Estado brasileiro.¹

O Imperador, imbuído de seu poder autoritário e sentindo-se diminuído pelos rumos tomados pela Assembleia, optou por dissolvê-la em 12.11.1823. Ato contínuo, criou um Conselho de Estado, cuja atribuição principal foi elaborar a nova Constituição, que acabou outorgada, em 1824, pelo Chefe de Estado Brasileiro, conforme já afirmado anteriormente.

Como a Assembleia Constituinte havia sido dissolvida e o Imperador buscava dar uma legitimidade popular ao texto constitucional aprovado, optou-se por submeter o processo às Câmaras Municipais que, sem contestar o poder imperial, e por terem interesse na criação institucional do país, acabaram por ratificar o projeto na íntegra.

Deve-se levar em conta este fato histórico brasileiro para compreendermos que a origem e formação do Estado brasileiro, em muitos aspectos, foram influenciadas pela noção de um governante forte e que não se sujeitava, sob nenhuma hipótese, ao comando de um poder paralelo, independente de sua composição ou

funções. Por estes motivos, julga-se fundamental compreender o absolutismo como um processo histórico, a fim de que se possa explicar, ao cabo, por que a formação do Estado brasileiro possui essas características que, de alguma forma, influenciam até hoje o *modus operandi* da nossa administração pública, principalmente no âmbito do poder local.

II. O absolutismo: Antecedentes, processo histórico e as monarquias autoritárias do século XVI

Certamente um dos fatores que influenciaram o surgimento de governos absolutistas foi a complexidade da economia e do modelo de Estado existentes no século XVI e, de determinada maneira, no século subsequente. A partir da expansão ultramarina e da conquista de novos territórios e rotas comerciais, houve a necessidade de criação de uma estrutura burocrática apta a administrar os assuntos desse novo Estado, que já não mais poderia ser monopolizado pela nobreza, muito mais preocupada com sua manutenção enquanto classe social do que necessariamente com os assuntos de Estado.

Diante dessa realidade, os profissionais liberais que se estruturavam nos centros urbanos após a política de cercamento dos campos, típica do período final da Idade Média, passaram a desempenhar importantes cargos na administração do Estado, como o de Conselheiro, Secretário de Estado, colaboradores ou cobradores dos impostos que sustentavam essa nova estrutura estatal. Evidentemente, toda essa complexa estrutura, apta a permitir a expansão territorial, era controlada pelo Rei e seus colaboradores mais próximos.

Essa nova classe não apenas auxiliava o Rei na administração deste novo modelo de Estado. Ela também o financiava, principalmente no que se refere aos custos bélicos com objetivos hegemônicos, típicos deste período da história ocidental. Sejam as guerras por conquista de territórios, ou as religiosas, que opuseram a doutrina católica ao calvinismo e ao luteranismo, ambas custaram caro os cofres do Estado e precisaram ser por estes financiadas.

A partir dessa aliança do Poder real com a nova classe social burguesa, o que ocorreu foi um processo de alijamento da nobreza do poder do Estado, o que, evidentemente, não se deu de forma pacífica, e levou à concessão paulatina de novos poderes à burguesia, que se opôs radicalmente à antiga forma de estado e da aliança Rei e Nobres.

Assim, da perspectiva histórica, o absolutismo foi um sistema de governo que se contrapôs ao modelo feudal de Estado, onde a nobreza, dona das terras, possuía um poder absoluto sobre seus servos, poder esse consentido por monarcas fracos e, muitas vezes, suplantados no processo decisório pela autoridade papal. O poder eclesiástico foi tão presente neste período da história que chega a se confundir com a própria noção de Estado. Conforme nos lembra Fábio Konder Comparato:

"A autoridade moral e o poder temporal do papado nunca foram tão fortes quanto no século XIII. Sob o longo pontificado de Inocêncio III (1198-1216), a soberania papal sobre os reis suplantou a do Imperador. O Papa obrigou o rei da Inglaterra a entregar parte de seu reino ao Monarca Francês, e dispôs livremente das coroas da Hungria, da Dinamarca, de Aragão e de Castela, como se fossem suas".²

Neste período da história ocidental o Rei, embora considerado o *primus inter pares*, tinha seu poder bastante limitado e, em muitos casos, meramente figurativo. Até o século XV, como é de conhecimento ao se analisar o período medieval, o poder político estava fragmentado entre estes três atores citados: Monarca, Nobreza e Autoridade Eclesiástica.³ Não raro, os conflitos que se avizinhavam na busca da efetiva autoridade eram indissolúveis.

Ao fim do século XV e início do XVI, o desenvolvimento econômico dos novos centros urbanos tornou-se um processo irreversível, consagrado com um processo globalizatório importante que foi a conquista de novos territórios e a exploração de novas rotas comerciais, que mudaram a mentalidade da sociedade europeia, enclausurada por séculos em um sistema feudal que se vê diante do descortinamento de um novo mundo,

um novo modo de produção e de novas relações sociais, econômicas e culturais.

Foi toda essa prosperidade, aliando o Rei à nova classe burguesa emergente, que gerou uma série de conflitos internos, principalmente com a Nobreza que, de certa forma, poderiam ameaçar a consolidação desse novo modelo de Estado que acabou por justificar o fortalecimento do poder real como forma de, metafórica e indiretamente, justificar e fortalecer esse novo conceito estatal que surgia.

Além disso, as guerras por conquistas de novos territórios requeriam exércitos fortes e alto poder de comando que possibilitasse o embate e a vitória, o que, de forma direta, se personificava na figura do monarca, que surgia como a própria encarnação do Estado, enfrentando os adversários externos e os privilégios locais. Outro ponto importante são as teorias que surgem neste momento da história com o intuito de explicar a evolução e a legitimidade do poder político, tão presente nas obras de Maquiavel e Jaques Bossuet, trazendo à baila a noção da origem divina do poder real, com a consequente impossibilidade de responsabilização de seus atos.

Foi dentro de toda essa perspectiva que as monarquias europeias do Século XVI se estruturaram. Na Espanha, esse processo se iniciou com o reinado dos soberanos católicos, primeiramente com Isabel de Castela (1474-1504), Carlos V, da Dinastia dos Habsburgos, cujo reinado se contrapôs em grande parte aos interesses da nobreza, tendo sido imperador, inclusive, do Sacro-Império, reinando sobre vasto território, culminando por fim com o Reinado de Felipe II, que durou de 1562 a 1598, marcado em grande parte pela guerra ao protestantismo de Elizabeth I da Inglaterra, e que na Espanha pode ser considerado o reinado de clara tendência para a constituição de um Estado monárquico absolutista.

Em Portugal, os maiores representantes do absolutismo foram D. João II (1481-95), bem como os seus sucessores, D. Manuel (1495-1521) e D. João III (1521-57), responsáveis por grande parte do processo expansionista da Coroa. Mas foi no século XVIII, sob o Reinado de D. José I, que o absolutismo despótico atingiu o maior grau em Portugal, até como forma de preservar a autoridade real em um momento em que a coroa portuguesa já passava por grandes dificuldades econômicas e de afirmação perante às diferentes classes sociais. Juntamente com a colaboração do Marquês de Pombal, o reinado de D. José contribuiu para a consolidação do poder central.

Na Inglaterra, sob a Dinastia Tudor de Henrique VIII (1509-47) e Elizabeth I (1558-1603), o fortalecimento da Monarquia, justificado em grande parte pela guerra religiosa travada com a Espanha, culminou com a separação do Estado inglês e a Igreja Católica, com o advento do anglicanismo como uma nova religião que se impôs, permitindo ao primeiro monarca, inclusive, separar-se de sua primeira esposa, Catarina de Aragão, na busca de um novo casamento que lhe desse seu herdeiro varão. A grande ironia da história da Realeza Inglesa, no entanto, reside no fato de que foi no reinado de Elisabeth I, filha de Henrique VIII com sua segunda esposa, Ana Bolena, e não o reinado de seu filho, Eduardo IV, que o País viveu seu mais longo e importante governo na Inglaterra absolutista.

III. O absolutismo na França e sua plenitude a partir do reinado de Luís XIV

Se por um lado o reinado espanhol encontrava-se enfraquecido após a Guerra dos Trinta Anos e a assinatura do Tratado de Westfalia em 1648, bem como o Tratado dos Pirineus, em 1659, e a dinastia portuguesa, por sua vez, sob o domínio da Espanha desde 1580, reflexamente enfraquecida neste período da história ocidental, o mesmo não se pode dizer a respeito da Monarquia francesa e sua posição hegemônica na Europa dos séculos XVI e XVII.

A Dinastia dos Bourbons, no poder desde 1589, consolidava o modelo de Estado absolutista sob os mais diferentes aspectos na França Moderna. Esse modelo se iniciou no reinado de Luís XIII (1610-1643) que, com o auxílio de seu todo poderoso Ministro de Estado, o Cardeal Richelieu, estrutura na França a ideia de obediência da Nação à Monarquia, centralizando-se assim o poder governamental e subjugando o poder da nobreza, buscando-se, ao mesmo tempo, a hegemonia da França nas relações diplomáticas, diminuindo a influência da dinastia dos Habsburgos na Europa.

Richelieu é um profundo defensor da descendência divina dos monarcas, corroborando a tese da incontestabilidade do poder real pelos seus súditos, bem como a sua legitimação para reinar, afirmando, em sua obra que *"Deus, sendo o princípio de todas as coisas, o soberano mestre dos reis e aquele que os faz reinar felizmente, se a devoção de V.M. não fosse conhecida por todo o mundo, eu começaria esse capítulo, que concerne sua pessoa, representando-lhe, que se não segue a vontade de seu criador, e não se submete às suas leis, não deve esperar fazer observar as suas, vendo os súditos obedientes às suas ordens"*.⁴

Esse processo centralizador, todavia, não ocorreu de forma pacífica na França, sem que houvesse contestação das classes sociais ao extremismo do poder dos reis e seus ministros diretos, como depois se sucedeu com Ana da Áustria e seu poderoso Ministro Cardeal Mazzarino. Neste período ocorreram as chamadas frondas, importantes revoltas populares que tomaram a França entre 1648-53, onde parte da nobreza manifestou sua oposição à centralização do poder real.

Essas revoltas acabaram sufocadas por Luís XIV, que em 1653 atingiu a maioria e derrotou as frondas, consolidando seu poder, reinando praticamente sozinho, uma vez que após a morte do Cardeal Mazarino, em 1661, o Rei resolveu não mais substituí-lo, o que explica a famosa frase colocada sobre uma das portas do imponente Hall dos Espelhos do Palácio de Versailes: *"le Roi gouverne par lui-même"*.

O monarca abriu mão da colaboração da nobreza em grande parte de seu reinado, sem jamais convocar os estados gerais,⁵ distribuindo grande parte dos cargos do governo à burguesia, diminuindo a importância de alguns cargos considerados relevantes e ocupados pelos nobres.

É importante compreender que nesse período histórico, a rivalidade, ainda que velada, entre os reis e diferentes classes sociais colocavam em xeque a legitimidade dos governos. É dizer, sem exageros, que sem o apoio das classes sociais, principalmente da nobreza, os governos reais perdiam suas bases de sustentação, podendo capitular, como ocorrera na Inglaterra.

Naquele reino, após o absolutismo dos Stuart, desencadeou-se uma guerra civil entre a Coroa e o Parlamento, composto das diferentes classes sociais inglesas que culminou com a *commonwealth* em 1649, findada em 1660, em uma infrutífera tentativa de se instaurar um governo popular. Após a restauração monárquica, houve um novo levante parlamentar. Ao mesmo tempo em que pretendia aumentar seu poder e manter-se como um rei absolutista, Jaime II foi perdendo o apoio do Parlamento inglês, a ponto de, à época ainda incipiente, tramar um golpe com Guilherme de Orange, príncipe da Holanda e genro do soberano. Esse golpe acabou por levar o então príncipe ao Poder.⁶

Antes, porém, o novo Rei havia aceitado a estipulação de limites e respeito a direitos, o que foi consagrado com a assinatura da *Bill of Rights* em 1689. Essa Carta fora considerada imprescindível para que o novo monarca, juntamente com a sua esposa, filha mais velha de Jaime II, a protestante Maria de Stuart, tornasse-se o soberano da Inglaterra.⁷

A importância desse ato reside no fato de que, a partir de então, o Rei governaria sob o império da lei. De acordo com Harvey Walker:

"As duas mais notáveis conseqüências (sic) dessa monarquia constitucional modificada foram o surto de partidos políticos e o desenvolvimento do Gabinete. Nenhuma dessas instituições logrou, porém, amplo uso e aceitação geral. Os partidos já existiam no século XVII - aoscavalierse roundheadshaviam sucedidos os Toriese Whigse a vantagem pendeu para estes, que haviam elevado ao trono os novos soberanos. Apesar disso, a história da Inglaterra mostra desde então um poderoso sistema bipartidário, de acordo com o qual a Câmara dos Comuns e, por conseguinte, do Governo, tem oscilado entre os dois partidos. O Gabinete ministerial nasceu de uma comissão do Real Conselho Privado, cuja origem pode ser remontada ao reinado de Henrique III. O conselho secreto foi instituído por Carlos II, que confiava somente em alguns de seus conselheiros. Esse grupo menor provou possuir vantagens indiscutíveis no trato dos negócios executivos, pelo que foi mantido".⁸

Voltando à estrutura absolutista do Estado Francês do período, importa ressaltar que ela perdurou nos reinados de Luis XV e XVI, até que esse fosse deposto pelos revolucionários liberais, não sem antes ser a ele

oferecido jurar a primeira e inovadora constituição francesa, abrindo mão de seus poderes absolutos e submetendo-se ao julgo da lei. Como isso não ocorreu, e após a sua tentativa de restauração da monarquia absolutista na França pós revolução de 1789, Luís XVI foi preso e decapitado em praça pública, tornando-se o símbolo maior da queda do absolutismo na Europa.

IV. Antes do estado brasileiro, o embrião de um sistema administrativo no brasil colonial

O histórico de formação e consolidação do Estado brasileiro nos remete apenas a uma certeza: não há uma equação unânime e inquestionável que explique os diferentes momentos de formação de sua estrutura, que muitas vezes praticamente inexistiu e em outros momentos se mesclou com o poder eclesiástico. Em outros, adotou o liberalismo econômico como forma de desenvolvimento de suas atividades estatais, em contraposição a ciclos de grande intervencionismo na economia e na própria democracia.

Por isso, compreender o fenômeno estatal no Brasil é, antes de tudo, promover um resgate histórico de sua formação. Antes de nascer como Estado, o Brasil colônia foi dotado de um sistema administrativo que buscou possibilitar à Coroa Portuguesa o controle sobre o vasto território conquistado. O que se pretendeu, em um primeiro momento, não foi dotar a colônia de uma estrutura estatal, que lhe desse musculatura e características próprias, mas tão somente criar uma forma de controle sobre as atividades econômicas nela existente por uma monarquia que jamais pensara administrar de forma direta a colônia.

Ao analisar o nascimento, ainda no período colonial, das primeiras instituições que surgem na Administração brasileira, Caio Prado Jr. nos lembra que o Estado:

"(...) aparece como unidade inteiriça que funciona num todo único, e abrange o indivíduo, conjuntamente, em todos os seus aspectos e manifestações. Há, está claro, uma divisão de trabalho, pois os mesmos órgãos e pessoas representantes do Estado não poderiam desenvolver sua atividade, simultaneamente, em todos os terrenos, e nem convinha aumentar excessivamente o poder de cada qual. Expressão integral desse poder, e síntese completa do Estado, só o rei, das delegações que necessariamente faz a seu poder, nasce as divisões das funções. Mas uma tal divisão é mais formal do que funcional: corresponde antes a uma necessidade prática que a uma distinção que estivesse na essência das coisas, da natureza específica das funções estatais"⁹

E por tratar do surgimento das primeiras unidades da administração colonial, e não necessariamente do Estado, o autor ainda nos relembra que esta estrutura muito pouco se assemelha àquilo que hoje concebemos como Estado brasileiro. Não há, nesse período, funções discriminadas e tampouco competências administrativas bem definidas, onde a hierarquia administrativa cede espaço ao casuismo, sendo que muito poucas eram as normas de direito público estruturantes. De uma forma geral, o que houve, na visão do historiador, foi uma mera extensão das organizações e do sistema português em um sistema de capitanias que se criou como uma tentativa de administração deste novo território, com o advento dos Governadores Gerais.

De acordo com Caio Prado,

"(...) O governador é uma figura híbrida, em que se reunia, as funções do 'governador das armas' das províncias metropolitanas; um pouco das de outros órgãos, como de 'governador da justiça' do próprio rei".¹⁰

Do ponto de vista administrativo, o Brasil colônia se dividiu em Capitanias, como sendo os territórios de maiores dimensões. Estas capitanias, por sua vez, dividiam-se em comarcas, uma espécie de subdivisão administrativa cujo escopo era facilitar a administração desses vastos territórios. As comarcas subdividiam-se em vilas, espaços territoriais com mais vida, na qual estavam contidas as chamadas Câmaras Municipais, criadas por ato régio e seguindo a estrutura da organização administrativa da Colônia.

Eram compostas de dois juízes ordinários ou do juiz de fora, que serviam um de cada vez. Além disso, faziam parte de sua estrutura três vereadores, um procurador, um tesoureiro e um escrivão que, assim como os juízes e vereadores, eram escolhidos em um processo eleitoral. A Câmara nomeava, ainda, os juízes de vintena, almotacés, depositários, quadrilheiros e outros funcionários.¹¹

Mais do que um órgão de deliberação legislativa, a Câmara Municipal representava uma repartição do poder local, uma vez que o sistema de capitânias parecia incapaz de cuidar dos assuntos comezinhos de todas as localidades que governava. Elas surgem mais para permitir uma administração mínima, um espaço de tomadas de decisões próprias, do que para se contrapor ao sistema de administração da Coroa, ainda muito debilitado em virtude da considerável extensão territorial brasileira.

Até porque os atos de natureza normativa restringiam-se à elaboração de posturas urbanas ou rurais e editais que sempre eram submetidos ao controle de legalidade do ouvidor, figura diretamente subordinada ao donatário da Capitania e que exercia sobre os habitantes daquela circunscrição funções jurisdicionais. O ouvidor estava incumbido de determinar às autoridades locais que fossem realizadas as benfeitorias necessárias às vilas, ao passo que aos vereadores caberia a regulamentação de tudo, inclusive, a elaboração de regimentos para que as obras pudessem ocorrer.

As vilas se subdividiam em termos e estes, por sua vez, em freguesias, circunscrições eclesiásticas que forma a paróquia e também delimita a circunscrição civil. Por fim, os bairros eram as divisões das freguesias.

Um ponto interessante também ressaltado na obra de Caio Prado diz respeito ao papel da estrutura eclesiástica nos primórdios da formação da administração do Brasil Colônia. Para o autor,

*"A Igreja forma assim, uma esfera de grande importância na administração pública. Emparelha-se à administração civil, e é mesmo muito difícil, senão impossível, distinguir na prática uma da outra em muitos correntes casos. Daí os atritos, que são frequentes, entre autoridades civis e eclesiásticas. Porém, mais comum e normal é a colaboração - colaboração tão íntima e indispensável ao funcionamento regular da administração em geral que nada há que lembre o que se passa na atualidade. É um anacronismo berrante projetar relações de hoje da Igreja com a administração civil naquele passado, procurando analisá-las com critérios semelhantes. Mais que simples relações, o que havia era uma verdadeira comunhão, uma identidade de propósitos animados pelo mesmo espírito".*¹²

Juntamente com o Estado português, a Igreja foi instituição fundamental para a organização da sociedade brasileira colonial. Se, por um lado, ao Estado cabia o papel de garantir a soberania portuguesa, dotar a Colônia de uma administração, incentivar e criar políticas de povoamento e, com isso, fazer ser reconhecida a autoridade do Estado sobre as novas terras, nos lembra Bóris Fausto que à Igreja católica coube o *controle das almas* na vida diária, a partir da evangelização e da educação, veiculando de forma eficiente o conceito de obediência ao poder do Estado.¹³

V. O surgimento do estado brasileiro e a influência dos valores do absolutismo na sua conformação

O modelo aristocrático de administração colonial perdurou por um longo período, e só foi de fato transformado após a chegada da família real ao Brasil. Mesmo após 1808, é importante ressaltar que essa organização que vigorou até o início do século XIX não dizia respeito à estrutura do Estado propriamente dita. Até 1815, quando a Colônia foi juridicamente equiparada à metrópole e foi alçada à categoria de Reino Unido a Portugal e Algarves, não se podia falar ainda no processo de criação do Estado brasileiro, que só se cristalizou de fato com a independência do Brasil, em 1822.

Esse processo de formação de 1815 não se deu por acaso. Era fruto da transferência da família real ao Brasil desde 1808, que, paulatinamente, ganhou forças com a criação de instituições e órgãos fundamentais para o funcionamento do Estado, tais como bancos e universidades.

Um fator internacional foi decisivo para o reconhecimento do Brasil nesses moldes. Após a derrota de Napoleão em Waterloo, deu-se início ao Congresso de Viena no ano de 1815 que tinha como objetivo definir o novo equilíbrio político no mundo ocidental e o papel das grandes potências na nova ordem. Por se encontrar militarmente debilitado, inexistia, por parte da Coroa portuguesa, condições de defesa do Estado frente aos avanços das tropas francesas. A fuga da família real portuguesa não teria sido possível sem a

devida ajuda da Inglaterra.

O País, para se colocar como potência nessa nova redefinição de forças de Viena, contava com sua grande quantidade de territórios ultramarinos. Como a França necessitava criar novas rotas comerciais que fortalecessem seu comércio externo, não parecia um absurdo àquele país apoiar o desenvolvimento do Brasil a fim de poder contar com esse *consumidor* para seus produtos manufaturados.

O auge desse processo deu-se com a independência do Estado, formalizada pelo primeiro Imperador brasileiro em 1822, quando então se pode dizer que o Brasil se tornou um país soberano. Moldou-se então uma estrutura de poder legislativo no Brasil, conforme relata Afonso Arinos de Melo Franco a respeito do ano de 1822:

*"A 16 de fevereiro, cedendo à pressão popular, o Rei D. João VI expediu decreto convocando Procuradores das Cidades e Vilas do Império do Brasil para reunirem-se em 'Juntas da Corte' a fim de assentarem as bases constitucionais que atendessem às condições peculiares da América Portuguesa. (...) Por decretos de 7 de março e 22 de abril, o Rei determinou que se procedesse à eleição de Deputados brasileiros. (...) Foram eleitos 72 Deputados pelas províncias do Império do Brasil".*¹⁴

Pode-se dizer, de forma segura, que o Brasil se torna verdadeiramente um Estado a partir da independência de 1822. Este processo, quando analisado historicamente, demonstra a tentativa do primeiro imperador do Brasil de instituir um Estado cuja liderança teria papel forte e preponderante na conformação de sua estrutura.

Basta ressaltar que, para alguns historiadores, a independência do Brasil não passou de um golpe de Estado, de "filho pra pai". Lembra-nos Lilia Schwarcz, em sucinto artigo publicado, que esse processo emancipatório, às margens do Ipiranga, em um ato comandado pelo então Príncipe Regente Pedro I, quase que de forma solitária, foi uma insurgência do Imperador contra o reinado de seu pai, D. João VI, que havia voltado à Portugal para reinar como soberano.¹⁵

É evidente que a consolidação de algumas instituições de Estado já vinham se desenhando desde a chegada da Família Real, em 1808. Porém, o verdadeiro processo de formação do Estado brasileiro só se deu a partir da sua independência, com a consequente outorga da primeira constituição brasileira em 1824 e substituindo-se, assim, a Constituição Régia Portuguesa, de 1822.

O mais interessante deste processo é que com a imposição da primeira constituição em 1824, o Brasil rompe, de forma abrupta, com o sistema normativo da Coroa, construindo um Estado de direito próprio e, ao mesmo tempo, na contramão de um processo histórico de combate ao absolutismo, como ocorria desde a reivindicação dos portugueses pelo retorno de D. João, após as revoltas liberais ocorridas no País, cuja mais importante havia sido a Revolução do Porto, em 1820.

Esse período em Portugal é marcado por uma disputa ideológica forte. De um lado, havia os defensores dos valores absolutistas da monarquia, tão fundamental para o crescimento e vigor do País no século XVI. De outro, contrapunha-se a teoria liberal, sorvida pelos ecos das revoluções Francesa e Americana, anos antes, cujo objetivo era subordinar os governantes a um texto constitucional, a exemplo do que ocorrera na França em 1791 e 1795.

A principal fonte de inspiração das revoluções liberais portuguesa que eclodiram nesse período foi, sem dúvida, a Constituição Espanhola de Cádiz, de 1812. Embora sob o julgo do domínio francês nesse período, eclodia na Espanha um sentimento grande de libertação, desde a derrota da aliança Franco-Espanhola na Batalha de Trafalgar e a consequente deposição do Rei Espanhol, Carlos IV, em 1808.

O enfraquecimento do poder real na Espanha é agravado com o processo de independência das colônias espanholas na América, iniciado em 1811 na Venezuela, mas que se deu de forma uniforme sobre as demais terras conquistadas naquele continente, enfraquecendo ainda mais o poder real, subordinado à França e criando no país um sentimento nacionalista fundamental para a instituição de um novo modelo de Estado.

Aliado a isso, todos os valores do iluminismo liberal, que haviam tomado parte da Europa no período, trouxeram mais ingredientes para um processo de concepção de um novo modelo de Estado espanhol que, a exemplo do que ocorrera na França, deveriam se consubstanciar em um texto constitucional.

Conforme nos lembra Dalmo de Abreu Dallari:

" E assim, em 24 de setembro de 1810 reuniram-se em Cádiz as Cortes, denominadas Gerais e Extraordinárias, verdadeira Assembleia Constituinte, que iria elaborar a Constituição aprovada em 1812 e que teria muita influência na história da Espanha, influenciando também sobre a evolução política das antigas colônias espanholas, devendo-se reconhecer que a Constituição espanhola de Cádiz, de 1812, foi importante para o desenvolvimento do constitucionalismo como novo padrão de organização política e social ".¹⁶

Nesse mesmo sentido, Lilia M. Schwarcz e Heloísa M Starling também afirmam que a revolução portuguesa em questão irrompia na Europa já sob os efeitos conservadores do Congresso de Viena sem, contudo, deixar de introduzir ideias e práticas sociais novas que eclodiram com as revoluções das luzes. Segundo as autoras, em Portugal, o termo "liberal":

"(...) vinha 'das Cortes de Cádiz' - assembleia que, reunida na Espanha em 1810, defendeu a abolição do antigo regime -, e servia para indicar um novo sujeito político que trazia o vocábulo 'liberdade' para o centro do discurso. Um sujeito liberal, nesse contexto, era aquele que julgava agir sempre pelo 'bem da pátria; era amigo da ordem e das leis; tinha influência na administração pública e acreditava que a opinião deveria ser livre. Nessa agenda política entravam ainda noções como contrato social, constituição, autonomia e soberania parlamentar".¹⁷

Evidente que esse caldo de cultura acabou por se fazer presente em Portugal no processo que culminou com a promulgação de sua primeira Constituição, em 1822. Ela foi fruto do trabalho das chamadas Cortes Constitucionais, eleitas em Portugal, no Brasil (já alçado à condição de Reino Unido) e seus territórios. Sua base, nos lembra Jorge Miranda, reside essencialmente na busca do equilíbrio entre o poder do Estado, de um lado, e a defesa dos direitos e deveres individuais, de outro.¹⁸

Ainda que desenhada em uma atmosfera em que pairava certa nostalgia em relação ao poder real, ausente desde a partida de D. João e seus herdeiros para o Brasil, o processo constitucional português buscou mesclar o resgate de valores históricos com os novos ventos liberais que se consolidavam na Europa. A novidade mais importante de todo o processo residia no fato de que as bases e valores desse inusitado sistema constitucional partiriam de duas premissas básicas: a garantia de direitos fundamentais e o necessário juramento à sua fiel obediência pelo Rei D. João VI, tão logo voltasse a pisar em solo português, desde o seu regresso do Brasil.

É uma Constituição tão inovadora que, na perspectiva das liberdades, permitiu o exercício de diferentes cultos religiosos, que não apenas o católico, a despeito da grande devoção da Coroa portuguesa àquela religião. E foi além. Instituiu um governo denominado *Monarquia Constitucional Hereditária*, fazendo referência expressa a três poderes específicos: o Executivo, o Legislativo (Cortes) e o Judicial, sendo que o primeiro não caberia apenas ao Rei, mas também aos seus Secretários de Estado (artigo 30 do texto constitucional).

A eleição dos membros das Cortes (Câmara de Deputados e Conselho de Estado - uma espécie de Senado com poder reduzido, daí ser unicameral o sistema) dar-se-ia de forma direta e universal, permitindo, inclusive, a reeleição parlamentar, uma novidade bastante avançada aos preceitos da época.

O sistema de separação de poderes da Constituição Portuguesa de 1822 foi tão inovador que sobrepôs o poder da Corte ao do Rei e seus secretários, conforme ressalta Jorge Miranda:

"O poder legislativo compete à assembleia unicameral e o poder executivo ao Rei, assistido pelo Conselho de Estado e por Secretários de Estado. É a realização do princípio da separação dos poderes - mas com supremacia das Cortes, pelo seu caráter mais democrático, pela sua estrutura e pelo regime das suas relações

com o Rei. Ao Rei não é dado poder de sanção das leis (...) só de veto, e veto puramente suspensivo, superável pela mesma maioria da primeira deliberação (...).

*No tocante ao poder judicial, consagra-se a figura do Juiz Letrado ou de carreira, dotado de garantias de inamovibilidade".*¹⁹

É sob essa realidade europeia que o Brasil, em 1822, rompe com Portugal e estrutura seu próprio Estado, sob os auspícios do então Príncipe Regente a se tornar o primeiro Imperador do Brasil. Ainda que os valores liberais também encontrassem eco entre os intelectuais que influenciariam a formação do Estado brasileiro, é também sob a influência de vários participantes do regime real que D. Pedro I consolida a formação do Brasil.

Antes de mais nada, importa ressaltar que a base econômica de nosso sistema estava assentada no modelo escravocrata de produção, condição esta há muito abolida na grande maioria das economias ocidentais, mas que no Brasil demoraria mais de sessenta anos, a partir de 1822, para ser extinta. Além da cultura escravocrata, é de se salientar que o Imperador tinha um grande desafio à sua frente, que era o de unificar, sob um mesmo império, um país de dimensões continentais, cujos países vizinhos passavam por um processo de libertação recente, desde 1811, o que de fato dificultava ainda mais a tentativa de construção de um único Estado.

Some-se a isso as inúmeras insurreições separatistas que ocorreram no Brasil Colônia, a exemplo da Aclamação de Amador Bueno em São Paulo, no século XVI e a Revolução Pernambucana de 1817, como também no início do primeiro império, a exemplo da Confederação separatista e antiabsolutista do Equador, de 1824, o que, na visão dos intelectuais e formadores do Estado brasileiro, próximos a D. Pedro I, só poderiam ser combatidas com pulso firme e sem dar maiores atenções às teorias liberais que, sem dúvida, influenciavam todo esse processo emancipatório dentro do vasto território brasileiro.

A fim de demonstrar de que maneira o pensamento absolutista influenciou D. Pedro I no processo de consolidação do Estado brasileiro, optou-se aqui por mostrar como pensavam alguns dos principais auxiliares do Imperador nesse período que vai desde a independência do Brasil em 1822, passando pela assembleia constituinte de 1823, pela outorga da Constituição Imperial em 1824, bem como o período que durou todo o primeiro império, até a abdicação do trono e início do período das regências.

Dentre os pensadores que ajudaram a conceber o Estado no Brasil, ressalta-se aqueles que, de forma indireta e censitária, foram eleitos à Câmara dos Deputados antes da Constituição de 1824, bem como os que compuseram o conselho de ministros do primeiro reinado.

Destaca-se inicialmente a influência de Maciel da Costa, pessoa de extrema confiança de D. João VI e que fora governador da Guiana Francesa de 1810 a 1817, quando aquela se tornou uma possessão portuguesa por este efêmero período. Embarca juntamente com a Família Real de volta à Portugal, em 25.04.1821, mas é impedido pelas Cortes Revolucionárias da Revolução Liberal Portuguesa de lá permanecer, tendo que regressar ao Brasil.²⁰

De volta ao País, foi eleito presidente da Câmara dos Deputados à Assembleia Constituinte em 31.10.1823, como representante da Província de Minas Gerais. Dissolvida a Assembleia, pelo Imperador, a 12 de novembro do mesmo ano, Maciel da Costa é escolhido para integrar a Comissão Especial incumbida da redação da nova Carta. Como membro dessa Comissão, foi o primeiro dos signatários da Carta outorgada de 25.03.1824. Deste fato pode-se depreender que, a despeito de ter sido eleito deputado e comandar a Câmara no processo de assembleia constituinte, Maciel não teria oposto resistência à dissolução da Casa pelo Imperador, por considerar que os rumos da constituinte saíam de seu controle, na conformação de um Estado menos centralizador. Ao contrário, integra, nesse golpe, a nova comissão que irá outorgar o novo texto, consentindo, dessa forma, não apenas com o absolutismo imperial, como também com a imposição do Poder Moderador.

Ainda de acordo com a documentação encontrada junto à Câmara dos Deputados:

*"Contemporâneos de Maciel da Costa afirmam que ele presidia a Câmara com ar supremo e jubiloso, bem de acordo com seu temperamento autoritário, que não se recolhia nem sequer diante do próprio Imperador".*²¹

O mesmo documento ainda afirma que

*"Dos Conselheiros de Estado do Primeiro Império, João Severiano Maciel da Costa era considerado, pelo seu saber e experiência, o de maior capacidade entre os colegas e apto para dirigi-los. Mareschall, o ministro da Áustria, julgava-o o mais hábil e respeitável, quer como ministro, quer como Conselheiro, único capaz de falar com franqueza com o Imperador. Quatro anos antes de José Bonifácio publicar a sua 'Representação sobre a escravatura' ele publicara em Coimbra uma Memória acerca da abolição do tráfico."*²²

Maciel da Costa ainda considerava perigosa a existência de uma assembleia geral para estruturar e promulgar uma nova constituição antes do efetivo reconhecimento, por Portugal, da independência do Brasil, o que de fato só ocorreria em 1825.²³ Por esse motivo, julgava fundamental retardar o primeiro processo constitucional do Brasil, que poderia desembocar em um texto muito liberal, o que tornaria o País ingovernável. Para Maciel da Costa, a situação em que o País se encontrava naquele momento não comportava um governo representativo, sendo que a nação apenas poderia gozar da liberdade à medida que essa fosse deferida pelo Soberano, e não por vontade própria.²⁴

Outro influente pensador que atuou no processo de independência e de formação do Estado brasileiro foi José Bonifácio de Andrada e Silva. Ainda que influenciado por valores liberais, como sua luta pelo fim da escravidão, o patriarca da independência jamais escondeu sua predileção por um governo forte e despótico, necessário, a seu ver, pela consolidação deste jovem Estado nas Américas.

Em suas notas sobre a organização política do Brasil, bem como sobre a estrutura de um sistema constitucional para o País, Andrada e Silva afirmaria que:

*"A melhor constituição é aquela que conserva os homens em paz e na amizade, e defende e garante os direitos políticos e civis; pelo contrário aquela que faz temer contínuos tumultos ou que não pode fazer respeitar as leis é péssima. Pretender de um soberano absoluto não seja invejoso e despótico, quando diariamente tem motivos constantes para o ser, é querer milagres da natureza humana. Cumpre saber que viver em paz não é viver em cativeiro, em ignorância e em vícios, porque então esta paz seria miséria humana. A monarquia absoluta é na realidade uma aristocracia encoberta, e por isso, tem todos os males do despotismo e da aristocracia".*²⁵

Andrada e Silva defenderia ainda o que pode ser considerado o embrião do Poder Moderador ao afirmar, antes da consolidação dos Poderes no Brasil, a existência de um *Conselho de Censores*, apto a vigiar os poderes Executivo, Legislativo e Judicial.²⁶

Imprescindível citar também a influência de Francisco Carneiro de Campos, Senador do Império de 1826 a 1842 e também Ministro de Estado dos Negócios Estrangeiros de 1830 a 1832. Compulsando os anais do Senado do Império, é possível se deparar com a enfática defesa feita por Carneiro ao Poder Moderador, em sessão de 08.06.1841. Embora reconheça tratar-se de uma novidade em qualquer sistema constitucional, o Senador defende enfaticamente o sistema arbitrário como uma necessidade e justificativa para a formação do incipiente Estado brasileiro:

"Nós sabemos que a doutrina do Poder Moderador é nova e moderna; foi desenvolvida por Benjamin Constant. (...) verdade que a nossa Constituição foi a primeira que levou esta doutrina a efeito e prática, porque criou explicitamente o Poder Moderador e não vejo isto nas outras Constituições. Mas isto é um grande merecimento da nossa Constituição, pois que tem aperfeiçoado assim os princípios dos governos livres (...). Este Poder Moderador veio fazer uma exceção a essa regra nos poucos casos próprios do dito poder - e isto, para remediar as faltas das antigas ditaduras. O Poder Moderador não é senão uma espécie de ditadura, ditadura, porém, restringida a certos e poucos objetos, a certos e determinados atos particulares. A experiência mostrou que os povos que queriam ser livres eram obrigados muitas vezes a recorrer às ditaduras, como os romanos. Estes povos recorreram muitas vezes a um poder sem limite algum. Esses ditadores, que não tinham absolutamente dependência de que alguém assinasse os seus atos, fizeram muito mal. Eles eram senhores da

vida e da morte dos cidadãos; dispunham de sua propriedade; os cidadãos não tinham recurso algum. Como se mostrou que esses ditadores alagaram a terra de sangue, os sábios contemplaram todas estas coisas, e quiseram ver se acaso era possível uma espécie de ditadura plácida, que não fosse tão maléfica como era a daqueles ditadores, mas que fosse sempre uma espécie de ditadura ou autoridade irresponsável absolutamente independente. E o que aconteceu, foi que a nossa Constituição expressamente adotou esse princípio, e assinalou bem determinadamente os atos em que se há de exercer essa ditadura, sem o qual, em algumas ocasiões, vir a anarquia infalivelmente".²⁷

José da Silva Lisboa, o Visconde de Cairú, também comungou do pensamento do Estado forte, como forma de organização da Sociedade brasileira. Ao analisar e classificar o discurso autoritário de Lisboa, João Alfredo de Souza Montenegro ressalta que em um país egresso do período colonial, onde conviveu com o absolutismo da monarquia portuguesa, em que prevalecia o predomínio arbitrário dos grandes proprietários de terra e da própria Igreja, a administração considerada *vexatória* do fisco, parecia natural o nascimento do primeiro Império a partir da ânsia de tal afirmação pelas práticas absolutistas. Para o Visconde, era natural que o pensamento predominante nas elites, no clero e na própria administração fosse consequentemente autoritário.²⁸

Diante de tudo o que foi acima exposto, não seria exagero afirmar que o Estado brasileiro, desde seu nascimento, tinha como objetivo gerir a submissão de um país que não conseguiu expulsar os invasores, ao contrário de outros países do continente. Ele nasce do primeiro grande pacto da elite que fundou a política brasileira, elite essa que almejava evitar que acontecesse no Brasil qualquer tipo de independência que se deu nos demais países de colonização espanhola da América Latina. Para isso, pagamos o alto preço da submissão incondicionada à Coroa Portuguesa que recriminava toda e qualquer forma de libertação do povo brasileiro.

A atividade econômica do Brasil Colônia era regulada pela Coroa, sendo tolhida toda e qualquer forma de atividade liberal que, quando não proibida, era altamente taxada, cabendo à colônia o abastecimento da corte com matéria prima.²⁹ A liberdade de comércio praticamente inexistiu ao longo do período do Renascimento europeu, quando teve início a ideia do liberalismo e da "mão invisível" de Adam Smith. Toda a forma de participação social e independente era algo impensado nesse período. É certo que todos esses preceitos também perduraram no período pós independência e Primeiro império.

Conforme já ressaltado, o Brasil foi o último país a findar a escravidão, prolongando-a por quase sete décadas, desde a sua independência, praticamente completando quatro dos seus cinco séculos de vida sob esse regime. Apenas esse fato demonstra a nossa tradição de continuidade de políticas e ações europeias, e o quanto podemos andar também na contramão da história, quando isso favorece os grupos dominantes.

O liberalismo nasceu no Brasil convivendo com o regime monárquico e com a escravidão, ao passo que na França já se buscava e se enaltecia a liberdade individual como premissa desse movimento. Os valores liberais foram, desde seu início, condenados a serem a ideologia do livre comércio primário exportador e jamais um meio fértil para a construção do Estado de direito que crescia na Europa.³⁰ Podemos afirmar que na acepção de Norberto Bobbio, predomina no Brasil o "liberismo", isto é, o liberalismo econômico em detrimento do liberalismo político.

Sinteticamente, temos como valorização no Estado Liberal o Indivíduo, a Liberdade e a Propriedade, e no Estado Social são valorados o Coletivo, a Igualdade e a Comunidade. No mundo moderno esse debate parece mais atual do que nunca. A grande dificuldade de se conciliar austeridade econômica e desenvolvimento social nas nações do terceiro mundo é um debate que se reflete diretamente na garantia de direitos fundamentais.

VI. Conclusão

Do quanto exposto, certamente o ponto que deve nos chamar a uma maior reflexão é a relação direta entre o autoritarismo arbitrário como elemento justificador para a construção de um Estado forte, seja na Europa

do século XVI, seja na conformação do Estado brasileiro já no século XVIII.

O intrigante dessa relação é que, a despeito das revoluções liberais que tomaram a Europa entre os dois séculos em questão, questionando o poder real absoluto e, de certa forma, subvertendo essa noção de poder ilimitado à noção de obediência às constituições, esses fatos históricos não foram empecilho para a conformação do Estado brasileiro a partir dessa lógica da concentração do poder nas mãos do governante.

Mesmo aqueles que podem ser considerados expoentes do liberalismo brasileiro nutriram bastante admiração e encontraram conforto na defesa de um Estado forte e centralizado nas mãos do monarca, enaltecendo também a peculiaridade do sistema de separação de poderes, a partir da existência do Poder Moderador e sua capacidade de dissolver todos os demais.

Com isso, a formação do Estado brasileiro, sem exagero do que se irá afirmar, caminhou na contramão da história: ao mesmo tempo em que as democracias do século XIX caminhavam para a conformação do poder de quem governa, criando sistemas constitucionais a partir de verdadeiras revoluções liberais, o Brasil ofereceu à sociedade um governo despótico e quase tirano, cujos poderes também encontravam conformidade em um mesmo sistema constitucional, só que privado da participação da sociedade e outorgado por um *conselho de notáveis* à toda população. Talvez esse processo explique, do ponto de vista da teoria do Estado, a grande façanha de construirmos nossa história de forma diferente, muitas vezes contra a corrente, de toda a conjuntura mundial.

Pesquisas do Editorial

- **FORMAÇÃO DO ESTADO FEDERAL BRASILEIRO**, de Oswaldo de Moraes - Doutrinas Essenciais de Direito Constitucional 2/477
- **TRAÇOS FUNDAMENTAIS DA HISTÓRIA CONSTITUCIONAL NO BRASIL - DO IMPÉRIO À CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE 1988**, de Italo Roberto Fuhrmann - RDCI 84/2013/35
- **A INFLUÊNCIA DO LIBERALISMO NO SISTEMA JURÍDICO-POLICIAL DURANTE A FORMAÇÃO DO ESTADO NACIONAL BRASILEIRO**, de Vinicius Bandera - RBCCrim 115/2015/415