

O GOVERNO DAS PROVÍNCIAS FOI MATÉRIA CONSTITUCIONAL NA ASSEMBLEIA DE 1823?

 *Andréa Slemian*^{1;2}

RESUMO

O texto analisa como o tema do governo das províncias foi tratado na Assembleia Constituinte do Império do Brasil, instalada em maio de 1823, no Rio de Janeiro. Sua ideia central é que, diante do projeto monárquico capitaneado por D. Pedro como imperador, a Casa legislativa furtou-se, nesse momento, de enquadrar a questão das províncias como um problema propriamente constitucional. Longe de parecer uma mera questão retórica, discutiremos como, na época, houve uma artimanha política em priorizar sua discussão antes mesmo que estivessem presentes na Casa legislativa um maior número

1 Universidade Federal de São Paulo. São Paulo, São Paulo - Brasil

2 Graduada em História pela Universidade de São Paulo, possui Mestrado (2000) e Doutorado (2006) na mesma instituição. Desde 2011, é professora da Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP), onde leciona na graduação e na pós-graduação. Desenvolveu estágios de pesquisa na Universidade Nova de Lisboa (Portugal) e na Università di Roma "La Sapienza". Foi professora visitante da Universitat Jaume I (Espanha), no Instituto Tecnológico Autónomo do México (ITAM), na Universidade Jean Jaurés (Toulouse), na University of Texas (Austin, EUA), na Universidad del País Vasco (UPV, Bilbao) e na Universidade do Espírito Santo (UFES). É especialista em História do Brasil, entre os séculos XVIII e XIX, com ênfase no processo das reformas ilustradas, da Independência e da formação do Estado nacional. Atualmente suas principais temáticas são análises das instituições e da justiça - especialmente as formas processuais, inclusive dos tribunais mercantis -, numa interface entre história e direito, com interesse cada vez maior em uma história integrada com a América ibérica. Foi editora chefe da Revista Almanack (www.scielo.br/alm) de 2019 a 2021, e da Revista Brasileira de História (RBH), entre 2021 a 2023. É Bolsista Produtividade em Pesquisa CNPq (nível 2), e representante dos periódicos da área de Ciências Humanas na SciELO (mandado 2024 a 2026). Projeto TRANSIDER – MINC (Espanha), PID2021-128509NB-C21.

dos representantes esperados; o que deu margem à aprovação de uma proposta de governo provincial que atendia menos aos direitos locais, e mais aos defensores da proposta imperial. Apontaremos como essa ação deixaria marcas no tema Império adentro.

PALAVRAS-CHAVE

Províncias - Império do Brasil - rigidez constitucional - assembleia constituinte - direitos dos territórios

WAS THE GOVERNMENT OF THE PROVINCES A CONSTITUTIONAL MATTER IN THE ASSEMBLY OF 1823?

ABSTRACT

The text analyzes how the issue of the government of the provinces was treated in the Constituent Assembly of the Empire of Brazil, installed in May 1823, in Rio de Janeiro. Its central idea is that, in the face of the monarchical project led by D. Pedro as emperor, the Legislative House refrained, at that moment, from framing the question of the provinces as a properly constitutional problem. Far from seeming like a mere rhetorical question, we will discuss how, at the time, there was a political trick in prioritizing its discussion even before a greater number of the expected representatives were present in the legislative House; This gave rise to the approval of a proposal for a provincial government that paid less attention to local rights, and more to the defenders of the imperial proposal. We will point out how this action would leave marks on the Empire inward.

KEYWORDS

Provinces - Empire of Brazil - constitutional rigidity - constituent assembly - territorial rights

Recebido em: 08/07/2024 - Aprovado em: 19/08/2024

A questão do governo das províncias, desde há muito tempo, é um tema central quando tratamos do processo de independência e dos embates na formação do Império do Brasil.³ Da mesma forma o foi no seu momento para todos os regimes que se formaram nas Américas no século XIX. De um lado, isso implicou tratar da separação e definição dos poderes nos territórios das novas nações; de outro, de garantir os direitos de representação política dos povos que lá habitavam. ⁴ Tendo isso em vista, podemos afirmar que os impasses vividos nas guerras durante o processo das independências estiveram especialmente envolvidos com a formação das unidades políticas soberanas a partir da malha jurisdicional herdada do período colonial e das disputas que então se escancararam na sua definição.

Nesse sentido, emblemático foi o *Manifesto* escrito por Diogo Antonio Feijó no início de 1823, no Recife. Tendo sido deputado nas Cortes de Lisboa, ele justificava seu rompimento com a Casa legislativa portuguesa perante aqueles que o haviam elegido deputado pela província de São Paulo. Depois de acusar os “portugueses da Europa” do maior desprezo e injustiça com a “causa do Brasil”, discorreu sobre a urgência na organização de um governo para a América. Elogiava que as Cortes tivessem criado Juntas de Governo, órgãos eletivos que se instauram nas províncias do Brasil em favor do movimento constitucional;⁵ mas criticava o silêncio relativo em relação à criação dos seus mecanismos de representação:

“enfim, falta generalizar-se o sistema representativo, estendendo-se a todas as partes da nação à sua imagem, o seu encanto, e energia; em uma palavra, naquela Constituição se encontra um vazio imenso, e irreparável relativamente ao governo das províncias, ficando estas em muito pior estado que o antigo pela inteira divisão das autoridades, e sua eterna colisão, atenta a distância do último anel, que as prende”⁶.

3 Gouvea, 2008; Slemian, 2009; Oliveira, 2020.

4 Ambas as questões passaram a fazer parte do sentido que o vocábulo “constituição” havia adquirido desde finais do século XVIII, ver: Fioravanti, 2001; Grimm, 1991.

5 Decreto de 29.09.1821 que instituiu as Juntas Provisórias de Governo das Províncias. Berbel, 1999.

6 Biblioteca Nacional (BN), *Correio do Rio de Janeiro*, 16-17/setembro/1823.

De fato, a Constituição aprovada nas Cortes para o Império português, em 1822, marcava que apenas posteriormente far-se-ia uma conveniente divisão territorial para seus espaços. Feijó, ao contrário, lançava aos “novos representantes” que viriam compor a Assembleia no Rio de Janeiro a urgente tarefa de realizar uma equação favorável ao Brasil, que deveria se espelhar na experiência das Juntas. Do que se pode apreender que, para ele, a definição acerca do governo das províncias deveria ser claramente matéria constitucional, constar expressamente no pacto que se fazia, e não ser lançada como um detalhamento a ser definido posteriormente.

Sua leitura nos leva à tese central dessas linhas, que têm por pretensão propor uma chave de leitura não explorada pela historiografia no que toca às províncias. Trata-se de analisar como a Assembleia Constituinte, que se instalou em maio de 1823 enquanto um desdobramento do projeto de independência capitaneado por D. Pedro como imperador, furtou-se, nesse momento, de enquadrá-las como um problema propriamente constitucional.⁷ Longe de parecer uma mera questão retórica, analisaremos que, na época, nem tudo que entrou na Constituição de 1824 foi enquadrado como “constitucional” (como se observa especificamente no seu artigo 178), e que essa foi a astúcia política utilizada para o enquadramento do governo das províncias pelos defensores da proposta imperial.

Há que se lembrar que a Assembleia abriu suas portas como constituinte e *legislativa*, o que implicou a aprovação de leis ordinárias, além do início da discussão do projeto de constituição. Vale destacar que, na sua abertura, estavam presentes pouco mais da metade dos representantes esperados, nenhum deles das províncias que se encontravam em conflitos abertos contra a adesão ao Rio de Janeiro, mas sim uma maioria dos partidários ao projeto imperial. Foi essa posição que sustentou as propostas de lei apresentadas para o governo das províncias, que tinham exatamente na extinção das Juntas de Governo criadas pelas Cortes seu ponto comum. A aposta foi aprová-la como lei “provisória”, antes mesmo da Constituição.

7 Para uma discussão sobre os sentidos do constitucionalismo como vinculado aos poderes políticos, sobretudo a direitos, ver Clavero, 2007.

Tanto essa interpretação é plausível como, exatamente quando se iniciou a discussão do Projeto de Constituição em setembro, o combativo periódico *Correio do Rio de Janeiro* publicou o citado texto de Feijó. A justificativa de seu editor, João Soares Lisboa, era de que ele não circulara na Corte a despeito de seu apropriadíssimo conteúdo: defender a experiência das Juntas, como órgãos eletivos para província, contra os caminhos que haviam tomado a Assembleia até então. Como se sabe, esse projeto foi perdedor no momento, igualmente em função do fechamento da Casa por D. Pedro em novembro. Defendemos que a chave de sua constitucionalidade pode ser útil para entendermos o que estava em jogo.

Ao abrirem-se as portas da Casa legislativa: as províncias

Temos notícias de que, às vésperas da abertura da Assembleia, demandas das províncias acerca de sua forma de funcionar chegavam ao Rio de Janeiro. Um exemplo foi o ofício do governo de Sergipe, de 4 de maio de 1823, dirigido ao ministro José Bonifácio de Andrada e Silva, expondo a necessidade que tinham de medidas para regulamentação de seus trabalhos. Segundo suas palavras, “sem leis, sem instruções entramos às cegas no complicado labirinto dos nossos encargos”.⁸ Demandas como estas, anteriormente dirigidas a Lisboa, agora pediam urgência no esclarecimento de suas funções diante do clima de euforia, tensões e disputas que se instauraram em muitas delas desde a adesão ao movimento constitucional em 1821.⁹ As expectativas que se voltaram à Assembleia Constituinte quando de sua abertura em 1823 eram enormes tanto no que dizia respeito aos aspectos administrativos na definição de seus poderes como enquanto espaços políticos de “representação dos povos”.

8 Arquivo Nacional. *As Juntas Governativas e a Independência*, v.2, p. 736.

9 Para uma síntese: Slemian, Pimenta, 2003.

É incontestável que o tema foi prioritário. Logo no início das sessões da Assembleia, três propostas para regularização, ainda que provisória, dos governos provinciais surgiram entre as primeiras propostas de projetos de lei. Em 7 de maio, foi lido o de José de Sousa Mello, deputado por Alagoas, seguido dois dias depois pelos de Antônio Carlos de Andrada Machado, deputado por São Paulo, e de Antônio Gonçalves Gomide, por Minas Gerais.¹⁰ Mesmo que todos concordassem com a extinção das Juntas de Governo e com a escolha de um presidente de província pelo imperador, mantinham diferenças importantes entre si no que tocava ao governo das armas, à administração da justiça e à formação de um conselho para assessorar o mesmo presidente. Menos de 20 dias depois, a discussão do tema entrava na “ordem do dia”.

Foi quando o padre José Martiniano de Alencar, deputado cearense, fez uma indicação, no mínimo, polêmica: que se reservasse a deliberação final da matéria para quando estivessem presentes “todos os Srs. Deputados, ou ao menos os da Bahia, que [era] uma Província de primeira ordem”.¹¹ Ele alegava que problema semelhante teria se passado nas Cortes em Portugal, quando a proposta dos representantes de São Paulo, em 1822, fora criticada por ir contra aos decretos aprovados anteriormente por um menor número de representantes de outras bancadas, já ingressos na Casa. Muito embora Alencar não anunciasse diretamente, isso significava questionar a ação dos presentes como legítima para deliberar, já que nem todas as partes do Império estavam representadas com poder de decisão. Portanto, o problema era de quem decidia pela *nação* e, no limite, quem a representava.

Outro padre, o pernambucano Francisco Muniz Tavares, colocouse contra a indicação de Alencar, em nome da “desgraça a que est[aria] reduzida a administração das províncias”, sendo necessárias medidas urgentes que pudessem “obstar a torrente dos males”.¹² Mas foi Andrada Machado que tocou no cerne da questão, ao argumentar que a antiga

10 *Diário da Assembleia Geral Constituinte e Legislativa do Império do Brasil: 1823*. (DAG) Brasília, Centro Gráfico do Senado Federal, 1973 (3 vols.), v. 1, 7/maio, p. 40-5.

11 Idem, 26/maio, p. 122.

12 Idem, p.122-3.

“monarquia portuguesa” era composta de “duas partes distintas, e até inimigas” [Portugal e Brasil], mas que, agora, o novo Império seria “um todo homogêneo”.¹³ Ele punha definitivamente por terra qualquer representação de tipo corporativa das “partes”, posto que os deputados, como “indivíduos” eleitos, deveriam falar em nome da “nação” e não das províncias. As outras falas que se seguiram sequer discutiram diretamente a questão, e a indicação de Alencar foi rejeitada.

Na mesma hora, o padre Alencar propôs que todas as representações das Juntas Provisórias recebidas pelo governo fossem encaminhadas diretamente à Assembleia em vez de a uma comissão: não apenas para que eles pudessem conhecer as reivindicações e os abusos praticados nas localidades, mas igualmente para que tivessem protagonismo no espaço legislativo. Depois de certo impasse, a medida foi aprovada. Igualmente ficou decidido que seria o texto de Andrada Machado a base para o debate da matéria, muito provavelmente pelo seu maior detalhamento, mas também pela influência que, naquele momento, seu autor gozava no ambiente da Casa com um dos claros partidários do projeto imperial. A partir daí, a experiência das Juntas esteve com seus dias contados.

Logo na primeira discussão do projeto, em que entrou inicialmente em discussão apenas se ele teria ou não validade, é possível refletir sobre o enquadramento que a questão das províncias tomava. Num primeiro plano, digladiaram-se os que falavam contra ou a favor das Juntas. Ao fazer a defesa do seu projeto, Antônio Carlos de Andrada Machado atacou-as a despeito do “entusiasmo geral” que teriam inicialmente causado nas localidades. Ele afirmava que elas teriam sido fruto do “erro” de querer juntar as atividades executivas, deliberativas e de “juízo”, e com o intuito de separá-las, defendeu a criação do cargo de presidente nomeado pelo imperador. Defendeu, igualmente, uma independência do governo das armas em relação às autoridades locais, o que também geraria controvérsias na discussão do tema.

13 Idem, p. 123.

Aqueles que defendiam as Juntas como verdadeiros órgãos de representação não apoiavam a continuidade da discussão do projeto. Além do padre Alencar, Carneiro da Cunha, deputado pela Paraíba, também se manifestou, polemizando, assim como o primeiro, a necessidade de a província poder interferir na ação do comandante de armas.¹⁴ O fato de quererem postergar a discussão revela, no mínimo, que preferiam esperar mais deputados para votar a matéria — como o próprio padre defendera —, também porque sabiam ser então minoritários na Casa legislativa. Mas, sobretudo, porque dotavam a discussão de uma maior transcendência, que exigia a presença de mais representantes. Posição que se ilumina na medida em que José Joaquim Carneiro de Campos, claro aliado ao projeto de D. Pedro, também falou pelo adiamento do projeto, mas por uma razão totalmente distinta: a de que seria suficiente a aprovação simples de instruções para o funcionamento dos seus governos, reduzindo seu significado a uma mera medida regulamentar.¹⁵ Entre ser lei ordinária, matéria constitucional ou regulatória administrativa, havia uma enorme diferença na percepção do seu caráter político.

Mesmo assim, o andamento do projeto de autoria Andrada Machado foi aprovado (por 36 a 19 votos) e, em junho de 1823, iniciou-se sua segunda discussão. A questão da extinção das Juntas de Governo, matéria do primeiro artigo, imediatamente reinstaurou a polêmica. O deputado da Paraíba, Augusto Xavier de Carvalho, foi o primeiro a se posicionar contra sua substituição por presidentes escolhidos:

“Não sou nem serei nunca de parecer que desde já se declarem abolidas as Juntas de Governo: é uma instituição que os Povos esperaram, que receberam com gosto, e que tanto tem respeitado que ainda quando na desordem têm insurgido contra algumas Juntas, é para as substituírem por outras ainda temporárias, mas nunca por um só indivíduo [...] Portanto ordenem-se a justa das providências; mas não se arranque de repente pela raiz uma Instituição que os Povos consideram como seu Paladio; pois pode levar a crimes que, no meu pensar, cumpre antes prevenir que ter de

14 Idem, p.127-8.

15 Idem, 27/maio, p. 133-7.

castigar.”¹⁶

Uniram-se à argumentação os mesmos Carneiro da Cunha e o padre Alencar. Este atacou Andrada Machado por querer centralizar as decisões no Rio de Janeiro, afirmando que isso seria visto pelas províncias como um ato “despótico”. Na terceira discussão do projeto, alguns deputados voltariam a se posicionar contra a matéria, alegando que muitos males e desordens ocorreriam se essas instituições fossem abolidas.¹⁷ Mas, ainda assim, venceu sua extinção, com uma clara vitória ao projeto representado por D. Pedro.

Mais dois outros artigos fundamentais a essa vitória foram aprovados, mesmo com claras posições contrárias. O segundo estabelecia que o governo seria provisoriamente conferido a um presidente e a um conselho. Foi quando o autor do projeto voltou a atacar as Juntas que, “formadas por eleição popular, cuidaram que tinham em si o poder da nação, supuseram-se uns pequenos soberanos, e julgaram que tudo lhes era permitido, e d’aqui procederam as desordens e os erros que têm feito os povos desgraçados”.¹⁸ Por sua vez, o terceiro estipulava que o presidente seria o executor e administrador, nomeado e demitido pelo imperador. Foi quando outro padre, Luís Inácio de Andrade Lima, eleito por Pernambuco, protestou veementemente contra a escolha do presidente pelo supremo imperante:

“Eu olho, senhor Presidente, tão somente a utilidade dos Povos, é esta a mira da minha Política. Os Povos deste vasto Império há longo tempo, calcados pelo despotismo dos delegados dos Monarcas, olham com horror para tudo quanto seja fabricado ao segredo dos Gabinetes. Eles vêm nesse Projeto uma organização de Governo, que se diz de forma Constitucional em epílogo; mas cujas Autoridades, que mais podem, são da nomeação do Imperador; e um Conselho de nomeação popular, mas que nada mais pode senão dar conselhos, e fantasiar melhoramentos.”¹⁹

16 Idem, 16/junho, p. 218.

17 Idem, 3/julho, p. 343.

18 Idem, 04/julho, p. 349.

19 Idem, 17/junho, p. 229.

A discussão girou em torno da seguinte questão: caberia ao imperador escolher o presidente e, em caso afirmativo, deveria ser ele um homem da província? Em nome de uma maior representação da província na escolha de seu presidente, houve quem propusesse uma emenda para que a junta eleitoral de cada província mandasse uma lista para o imperador escolher o presidente; igualmente para que o imperador indicasse os presidentes entre os homens da província.²⁰ Ao final, venceria a proposta tal qual prevista, de que o imperador escolhesse o presidente independentemente das províncias.

Mas nem tudo se aprovou como pensara Antônio Carlos de Andrada Machado. É sabido que a chegada de mais deputados à Casa nos meses seguintes, sobretudo os da Bahia, tendeu a alterar o quadro da ampla maioria dos representantes vinculados ao projeto imperial. Além das discussões sobre a forma como deveriam funcionar os conselhos de província, entre outras, o artigo que indicava ser o comandante de armas independente do presidente da província e vinculado diretamente à corte do Rio de Janeiro foi o que gerou mais polêmica. Predominantemente foram os deputados do Norte que negaram a independência das forças armadas nas províncias pela real possibilidade de intervenção local do governo imperial sediado no Rio de Janeiro. Além disso, a recentíssima lembrança da política do envio de tropas promovido pelas Cortes para a região ainda deixava marcas muito profundas em todos eles.

O padre Henriques de Resende foi o primeiro a se manifestar contrário, afirmando que ainda estaria “muito fresco na memória de todos um dos principais agravos de que nos queixávamos das Cortes Portuguesas: a independência dos governadores de armas”.²¹ Rogava que afastassem “a mais leve suspeita de má-fé e duplicidade” que estaria presente se fizessem “o mesmo que de[ram] em culpa aos portugueses” em Lisboa. Foi seguido por vários outros deputados com argumentos semelhantes. Carneiro da Cunha foi diretamente ao ponto no que dizia respeito à representação das províncias:

20 Idem, p. 233.

21 Idem, 20/junho, p. 259.

“Todos sabem quais foram as consequências que resultaram da independência do chefe da força armada nos governos que nos mandaram as Cortes de Portugal [...] Iguamente não se pode dizer que esta disposição se firme na opinião geral dos povos, pois creio que não há uma só província que tenha louvado semelhante separação de poder; antes foi ela um dos poderosos motivos que determinaram os povos para a independência do Brasil, como S.M.I. o declarou no seu Manifesto”.²²

Na sua fala, tratava-se, acima de tudo, de um direito dos “povos” ingerir sobre as questões de segurança na província. E assim foi aprovado na votação final, contrariamente ao projeto original de Andrada Machado, preservando-se maior autonomia de ação das províncias no que tocasse à ordem pública.

Mesmo assim, os partidários do projeto imperial haviam conseguido a extinção das Juntas de Governo e a criação dos presidentes eleitos pelo imperador, antecipando-se ao projeto de constituição que já se encontrava em elaboração. Assim se aprovou uma lei ordinária para o governo das províncias. Essa lei, ainda que provisória, já colocava no cenário político essa solução, rapidamente implementada.²³ A mesma lei também previa a criação de um conselho eletivo não permanente para auxiliar o presidente no seu governo. Mas apenas nos casos de suspensão dos comandantes de armas e dos magistrados era necessário o aval dos conselheiros. Mais do que se deter na definição da província como corpo político, dotado de direitos próprios, que lhe garantiria sentido constitucional como definimos inicialmente, a medida tratava, sobretudo, de regulamentar seu governo e administração.

Muitas águas ainda iriam rolar sobre o tema, dentro e fora da Assembleia. Para que se tenha ideia do nível de tensão, pouco antes de seu fechamento pelo imperador, o deputado baiano Antônio Ferreira França voltava-se contra a escolha dos presidentes pelo imperador, mesmo depois do artigo já ter sido aprovado nas três discussões. Seus argumentos evocavam claramente seus direitos:

²² Idem, v.2, 17/julho, p. 419.

²³ *Coleção das Leis do Império do Brasil de 1823*, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1887.

“Nós aclamamos um imperador para nos reger, e com os seus competentes direitos; mas os Povos não declararam de maneira alguma que aqueles direitos que eles pudessem conservar se lhes tirassem; eles estavam na posse de eleger os seus Governos Provinciais [...] e parece-me haver injustiça em se lhe tirar a eleição destes Governos”.²⁴

Exatamente nesse ponto, o deputado foi chamado “a ordem”, já que seu discurso rapidamente exaltara os ânimos dentro da Casa. Nesse momento, já se discutia o projeto de constituição que, como será visto a seguir, apresentava semelhante enquadramento para a questão provincial.

O esvaziamento constitucional do governo das províncias

A experiência da instalação das Juntas de Governo na América, tanto após a instalação das Cortes de Cádiz como as de Lisboa, foi um dos marcos fundamentais nos processos das independências latino-americanas. Num primeiro momento, na porção espanhola do seu território, as Juntas instauradas em nome do rei impossibilitado de governar logo foram palco de conturbados movimentos políticos em disputa pela construção de governos autônomos que falassem em nome dos povos.²⁵ Nesse sentido, a experiência eletiva desses governos teve um papel fundamental. Sua inspiração foi diretamente tributária daquela vivida na Espanha após a invasão napoleônica, com a formação de Juntas que resistiam ao invasor e que congregaram sua resistência na chamadas Cortes constitucionais em 1810. Foi esse processo que igualmente influenciou os constituintes portugueses a criarem as Juntas Provisórias de Governo para as províncias da América, em nome da institucionalização de núcleos provinciais aliados às Cortes em Lisboa e não ao Rio de Janeiro.

É possível afirmar que as soluções gaditanas referentes ao governo das províncias também encontraram ecos na alternativa que se construiria no Império do Brasil. Já foi analisado pela historiografia como

24 DAG, v.3, 11/outubro, p.226.

25 Ver, ao menos: Chust, 2007; Portillo Valdés, 2006, cap. 2; Annino, Ternavasio, 2012.

Antônio Carlos de Andrada Machado, ao defender sua proposta para o governo das províncias na Assembleia de 1823, usara o exemplo da Cádiz para justificar a criação dos presidentes de província.²⁶ É sabido que a Constituição gaditana de 1812 criou, após a experiência das Juntas, um “governo político” para as províncias que residiria na nomeação de um “chefe superior” pelo rei que atuaria juntamente a uma “deputação provincial”, formada por um intendente e sete indivíduos eleitos localmente (artigos 324 a 337). A evocação feita da Constituição espanhola por Andrada Machado não marcava diferenças essenciais em relação ao seu projeto, que terminava por concentrar no presidente das províncias mais poderes de decisão, auxiliado por um conselho que sequer seria permanente.

Porém, para nós, a questão principal é o significado que a correlação entre o caso espanhol e do Império do Brasil nos permite ver do ponto de vista constitucional. Em Cádiz, sabe-se que a divisão provincial aceitou as demarcações existentes na monarquia espanhola, preservando de maneira intacta as configurações dos territórios dos antigos reinos como entidades políticas.²⁷ Nessa operação estava implícito o reconhecimento dos seus direitos e, portanto, do caráter constitucional dos seus territórios e reinos antes mesmo da constituição.²⁸ Daí o desafio da construção de uma só nação, como fica claro nos debates para o detalhamento da representação provincial. Diferentemente da monarquia espanhola, o reino de Portugal e Algarves tinha uma divisão interna que não se assemelhava à provincial, e sua questão ficou relegada como um tema sobretudo para América.

O exemplo nos serve de excelente contraponto para observamos os embates na construção dos governos das províncias no Brasil. Após a aprovação da lei de 1823, que teve como principal saldo a extinção das Juntas e a aprovação de um presidente, o projeto de constituição apresentado na Casa seguiria exatamente seu espírito ao falar das

26 Berbel, Botafogo, 2012, p. 175.

27 Chamocho, 2019, cap. 1; Cebreiro Núñez, 2012; Burgueño, 1995.

28 Portillo Valdés, 1991; Garriga, 2011.

províncias. Apresentado no início de setembro, ele se referia ao tema das províncias em um título chamado, nada mais nada menos, que “Da administração”.²⁹ É importante dizer que o mesmo Andrada Machado era um dos seus subscritores. E embora não tenha havido tempo para que a matéria fosse discutida no plenário, em função do fechamento da Assembleia pelo imperador, seu enquadramento permite pensar como sua concepção pôde ser destituída de constitucionalidade.

No projeto, previa-se que em cada comarca haveria um presidente nomeado pelo imperador, com um conselho que o auxiliasse, tal qual aprovado pela lei de 1823. Acrescentava-se a ele, um subpresidente e um conselho de distrito igualmente eletivo, seguido por um administrador para cada termo (vila), denominado “decurião”,³⁰ no qual residiria todo o “governo econômico e municipal”. Nem um detalhamento era feito sobre as formas de eleição de representantes, nem mesmo sobre suas funções, marcando que uma lei posterior designaria as atribuições e competências das autoridades não eletivas, bem como os tempos da reunião e forma de escolhas das eletivas. Definia-se a província como meramente administrativa e não uma unidade política-constitucional.

No entanto, o pouco que se discutiu do projeto deixa-nos entrever que essa não era uma concepção unânime, conforme já havia ocorrido na lei de 1823. Assim se vê quando entrou em pauta o segundo artigo do texto constitucional, que tratava do território do Brasil.³¹ Diante do texto que definia todas as províncias que deveriam fazer parte do Império, o deputado da Bahia, Antônio Ferreira França, já deixava clara sua posição às vésperas do aumento da tensão na Casa: fez ele um aditamento para que o parágrafo do artigo começasse por dizer que o território compreenderia “confederalmente as províncias”.³² Seguiu-se uma curta, mas contundente polêmica. Sob uma forte crítica de que tal emenda seria inconcebível pela unidade do “governo monárquico” que se havia

29 DAG, v.2, 1/Setembro, p.15

30 O cargo remontava às províncias romanas, uma espécie de chefe e/ou conselheiro ao nível municipal com funções administrativas e militares.

31 “Projeto de Constituição”, DAG, v.2, 1/setembro.

32 DAG, v.3, 17/setembro, p. 34.

assumido e que restringia a possibilidade de “haver Constituições parciais, e internas em cada uma das Províncias”,³³ vários deputados falaram pela medida.

Por sua vez, o já citado Carneiro da Cunha, que já tinha sido contrário ao projeto para o governo das províncias, saiu em defesa do aditamento. Ele argumentava que além da federação não ser incompatível com a monarquia, também seria quase que o caminho natural do Brasil no futuro, em razão de sua diversidade e grandeza. Seu discurso tocava no ponto da defesa da província como unidade política, causando grande excitação:

“Ora se esta federação não se opõe à Monarquia Constitucional, como há exemplos tanto na história antiga, como na moderna, e mesmo na Europa, porque a não admitimos, com aqueles limites, que permitir a nossa forma de Governo; podendo haver em cada uma das Províncias uma primeira Assembleia Provincial, que tenha a iniciativa das Leis regulamentares, e que informando com mais conhecimentos à Assembleia dos Representantes da Nação tudo quanto for mister para promover a sua prosperidade, consiga-se desta sorte o bem, que todos desejamos?”³⁴

Dessa vez, foi ele quem seria chamado “à ordem” pelos partidários do projeto imperial, que, no mês de setembro de 1823, já sabiam não serem mais ampla maioria na Casa.

Vale notar que não foram apenas os deputados do Nordeste que falaram em nome da federação. Entre seus defensores também esteve o paulista Nicolau Vergueiro em uma defesa bastante eloquente para as questões que colocamos aqui. “Rejeitando, pois toda espécie de federação que se refira a Estados independentes”, advogou em nome do que chamou “uma outra espécie de federalismo, que podemos chamar interno ou doméstico, o qual dando uma certa independência, às diferentes sessões, conserva, todavia, a utilidade do todo”.³⁵ Partindo

33 Idem, p.35, discurso de Manuel José de Sousa França.

34 Idem, p. 36.

35 Idem, v.3, 18/ setembro, p.48.

do princípio de que “cada cidadão é independente para tratar dos seus interesses, salvo as relações que o unem à sociedade”, argumentava que isso também valeria para os municípios e províncias. Dessa forma, “os negócios, que pertencem a todos” seriam “dirigidos por todos, mas os que pertencem à parte” seriam “dirigidos por essa parte: e assim a província diri[giria] os seus, do mesmo modo o município e a povoação, cada família, e cada indivíduo”.³⁶ Ou seja, a província deveria ser dotada de direitos, como qualquer outro sujeito político. No entanto, como se sabe bem, nenhuma ideia de federação entraria na Constituição de 1824.

Vale notar que o próprio projeto fornecia claro respaldo para que se entendesse que nem tudo o que fora citado na sua normativa teria transcendência constitucional. Nos artigos finais, em que se definia como, dado o caso, o texto constitucional poderia ser alterado ou reformado, estava uma de suas chaves: “é só constitucional o que diz respeito aos limites, e atribuições respectivas dos Poderes Políticos, e aos Direitos Políticos e Individuais” (artigo 267).³⁷ Longe de ser uma invenção brasileira, o artigo fora praticamente copiado daquele concebido por Benjamin Constant nos seus *Princípios constitucionais*, quando o político francês defendera a Carta francesa de 1814 e, sobretudo, a legitimidade monárquica como anterior a ela, dotada de constitucionalidade dada pela tradição. Previa-se, a seguir, que poderia ser alterado por “legislações ordinárias” tudo que não fosse matéria constitucional. Os artigos que se seguiram estavam diretamente vinculados à rigidez constitucional, questão que estava presente em todas as constituições da época: primeiramente, como forma de impedir que o edifício normativo construído pelos representantes eletivos em Assembleias constituintes pudesse ser destruído; mas também, como no caso do Brasil a espelho da França, que as alterações não devessem tocar nos alicerces dos poderes da monarquia. Os artigos eram seguidos por outros que previam um maior controle sobre a matéria constitucional, cujas alterações somente poderiam ser feitas quando aprovadas por três legislaturas seguidas, e com aprovação por dois terços da Casa, segundo o Projeto.

36 Idem.

37 Idem, v.3, 1/setembro, p. 699.

Com poucas mudanças, seu conteúdo geral fora inserido na Constituição aprovada em 1824, após o fechamento da Casa pelo imperador e formação de um conselho para redigi-la. Nesse sentido, é deduzível que a Constituição trazia igualmente consigo matérias que *não* fossem constitucionais e, portanto, passíveis de serem alteradas por legislação ordinária. Em função disso, foi comum que a Constituição de 1824 marcasse vários pontos em que se deixava para um futuro próximo sua regulamentação e ou criação de normativa ou regulamentação específicas. Assim se passou com o que concernia às províncias no texto constitucional, com um detalhe importante que mantinha o espírito da lei e do Projeto de 1823 sobre o tema.

Pode-se dizer que as províncias entravam na Constituição em dois momentos específicos, segura e meticulosamente pensados pelos representantes indicados por D. Pedro para redação final da Carta. No primeiro, quando tratava da criação de Conselhos Gerais, órgãos eletivos que teriam como “principal objetivo propor, discutir e deliberar sobre os negócios mais interessantes”, com a proposição de projetos acomodados a cada uma das localidades (artigo 81). Suas resoluções deveriam ser encaminhadas à Assembleia Geral no Rio de Janeiro, a única que teria capacidade de deliberar e aprovar legislativamente suas matérias. Além disso, o método de funcionamento dos Conselhos deveria ser aprovado posteriormente por um regimento.³⁸ No texto, havia um avanço em relação ao projeto apresentado na Constituinte que sequer contemplava um órgão que reconhecesse o direito dos cidadãos de intervirem nos negócios da província. No entanto, seria totalmente equivocado entender a medida como uma espécie de Poder Legislativo, já que os Conselhos não tinham autonomia para decisão normativa sobre seus negócios. É sabido que os órgãos, instalados desde 1829 em todo o Império, terminariam exercendo sobretudo papel no governo e na resolução de conflitos locais, para além do encaminhamento de propostas à Corte.³⁹

38 Como de fato ocorreu no ano de 1828. Slemian, 2009, cap. 2.

39 Fernandes, 2021; Slemian, 2019.

É na segunda referência às províncias que fica claro o fato delas não serem reconhecidas como sujeitos dotados de direito. No artigo 165, confirmava-se que em cada uma haveria um presidente nomeado pelo imperador, que poderia removê-lo quando julgasse conveniente, tal qual aprovado na lei de 1823. No seguinte, indicava-se que uma lei futura determinaria as atribuições e competências desses presidentes. Importante dizer que o título em que se inseriam ambos os artigos era “da Administração e economia das Províncias”. Disso, pode-se concluir que a operação intentada pelos representantes da nação logo que se abriram as portas da Assembleia Constituinte funcionaria para que seu tema pudesse ser tratado dessa maneira, e não como constitucional no que tocava aos seus direitos. A Constituição de 1824 apostava no seu desenho como uma questão sobretudo de administração.

Considerações finais

Em poucos anos, ficaria claro como Constituição de 1824 deixara armada uma bomba-relógio na definição do governo das províncias. Com a crise que levou à abdicação em 1831, um dos principais pontos de reivindicação esteve exatamente no tocante à sua definição como ente político, estando na base da reformulação que levou ao Ato Adicional. Ainda que as primeiras propostas de alteração da Constituição tenham sido mais radicais — como a de extinção do poder moderador e de criação de uma monarquia federal —, a reforma aprovada em 1834 expressava uma disputa para seu enquadramento constitucional. Novamente, seu enquadramento seria central na Lei de Interpretação do Ato Adicional de 1841.

Os ecos da questão continuariam no século XIX adentro. Na década de 1860, um *saquarema* da mais clara cepa, Paulino José Soares de Sousa, o Visconde do Uruguai, publicou seu seminal texto sobre a administração imperial, em que fazia uma profunda crítica ao funcionamento do governo das províncias. Atacando com ferocidade o Ato Adicional, que julgava responsável por gerar uma verdadeira confusão nas matérias que cabiam às províncias, defendeu que estas deveriam ser entendidas como unidades administrativas, destituídas, portanto, de uma clara materialidade constitucional. A crítica liberal à sua obra não tardaria a

ter voz anos depois, com o panfleto político de Tavares Bastos publicado em 1870, cujo ponto central era exatamente o da defesa contundente da província (nome que dá título à sua obra) como uma unidade política.⁴⁰

Herdada de forma atávica, a chave do problema estaria em definir se o governo das províncias seria uma questão de “poderes políticos” (constitucionais) ou administrativos (que poderiam ser mais fácil e circunstancialmente alterados). E, não à toa, quando ganhou corpo a crítica mordaz pela circunscrição da província como sujeito político, já se avizinhava a crise do próprio Império.

Bibliografia

- Arquivo Nacional. *As Juntas Governativas e a Independência*. Rio de Janeiro, Arquivo Nacional, Conselho Federal, 1973, 3v.
- ANNINO, Antonio; TERNAVASIO, Marcela (orgs.). *El laboratorio constitucional iberoamericano: 1807/1808-1830*. Madrid/Frankfurt am Main: Iberoamericana/Vervuert, 2012.
- BASTOS, Aureliano Cândido Tavares. *A Província: estudo sobre a descentralização no Brasil*. B. L. Garnier. Rio de Janeiro, 1870.
- BERBEL, Márcia Regina. *A nação como artefato. Deputados do Brasil nas Cortes portuguesas 1821-1822*. São Paulo, Hucitec/Fapesp, 1999.
- BERBEL, Márcia, BOTAFOGO, Paula, Soberanias em questão: apropriações portuguesas sobre um debate iniciado em Cádiz. In: BERBEL, Márcia; OLIVEIRA, Cecília Helena (orgs.). *A experiência constitucional de Cádiz*. São Paulo: Alameda, 2012, p. 175.
- BURGUEÑO, Jesús. La Reforma de la división castellano-leonesa en la Revolución Liberal. *Estudios Geográficos*, 56 (220), p. 497-519.
- CEBREIRO NÚÑEZ, José Ignacio. *Los orígenes de la división provincial en España*. Madrid: Instituto Nacional de Administración pública, 2012.
- CHAMOCHO, Miguel Ángel. *Las diputaciones provinciales (1820-1823)*. Jaén: Diputación Provincial de Jaé, 2019.
- CHUST, Manuel (org.). 1808. *La eclosión juntera en el mundo hispano*. México: El

40 Ferreira, 1999.

- Colegio de Mexico/FCE, 2007.
- CLAVERO, Bartolomé. El Orden de los poderes. Historias Constituyentes de la Trinidad Constitucional. Madri: Trotta Editorial, 2007.
- GOUVEA, Maria de Fátima. O império das Províncias. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.
- FERNANDES, Renata. Um governo por Conselhos. As províncias e o Império do Brasil (Minas Gerais, 1822-1834). Curitiba: Appris, 2021.
- FERREIRA, Gabriela Nunes. Centralização e descentralização no Império: o debate entre Tavares Bastos e visconde de Uruguai. 1999. São Paulo: Departamento de Ciência Política da USP / Editora 34.
- FIORAVANTI, Maurizio. Constitución: de la antigüidade a nestros dias. Madri, Trotta, 2001.
- GARRIGA, C. Cabeza moderna, cuerpo gótico. La Constitución de Cádiz y el orden jurídico". Anuario de Historia del Derecho Español. 81, 2011, p. 99-162.
- GRIMM, Dieter. Constitucionalismo y derechos fundamentales. Madri: Trotta, 1991.
- OLIVEIRA, Kely Eleutério Machado. "O tempo da província": revisão bibliográfica crítica da política imperial no Brasil oitocentista. CLIO: Revista de Pesquisa Histórica, Recife, v. 38, julho-dezembro, 2020. doi: <https://doi.org/10.22264/cli.issn2525-5649.2020.38.2.15>
- PORTILLO VALDÉS, José M. Crisis Atlántica. Autonomía e independência em la crisis de la monarquía hispana. Madri: Marcial Pons, 2006.
- PORTILLO VALDÉS, José M. Monarquia y gobierno provincial. Poder y constitución em las provincias vascas (1760-1808). Madri, Centro de Estudios Constitucionales, 1991.
- SLEMIAN, Andréa. Pelos "negócios da província": apontamentos sobre o governo e administração no Império do Brasil (1822-1834). *Outros Tempos*, 16 (27), p. 252-275.
- SLEMIAN, Andréa. Sob o império das leis. Constituição e unidade nacional na formação do Brasil. São Paulo: Hucitec, 2009.
- SLEMIAN, Andréa e PIMENTA, João Paulo. *O "nascimento político" do Brasil: origens do Estado e da nação (1808-1825)*. Rio de Janeiro, DP&A Editora, 2003.
- SOUZA, Paulino José Soares de. (Visconde do Uruguai). Estudos Práticos da Administração das Províncias no Brasil. B. L. Garnier. Rio de Janeiro: 1865.