

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA  
DOUTORADO EM HISTÓRIA

Tiago Rattes de Andrade

**Da “excelência e das vantagens”: elites, cultura política e representação política através dos debates no Conselho de Estado Imperial (1842 – 1889)**

JUIZ DE FORA/MG

2017

Tiago Rattes de Andrade

**Da “excelência e das vantagens”: elites, cultura política e representação política através dos debates no Conselho de Estado Imperial (1842 – 1889)**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal de Juiz de Fora como requisito parcial para obtenção do título de doutor em História.

Orientadora: Dr<sup>a</sup>. Maria Fernanda Vieira Martins

JUIZ DE FORA/MG

2017

Tiago Rattes de Andrade

**Da “excelência e das vantagens”: elites, cultura política e representação política através dos debates no Conselho de Estado Imperial (1842 – 1889)**

Tese a ser apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal de Juiz de Fora como requisito parcial para obtenção do título de doutor em História.

Orientadora: Dra. Maria Fernanda Vieira Martins

Ficha catalográfica elaborada através do programa de geração automática da Biblioteca Universitária da UFJF, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Rattes de Andrade, Tiago .

Da "excelência e das vantagens" : elites, cultura política e representação política através dos debates no Conselho de Estado Imperial (1842-1889) / Tiago Rattes de Andrade. -- 2017.  
126 f.

Orientador: Maria Fernanda Vieira Martins

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Instituto de Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em História, 2017.

1. Brasil Império. 2. Conselho de Estado Imperial. 3. representação. 4. participação. 5. elites políticas. I. Vieira Martins, Maria Fernanda , orient. II. Título.


Tiago Rattes de Andrade

Da “excelência e das vantagens”: elites, cultura política e representação política através dos debates no Conselho de Estado Imperial (1842 – 1889)

TESE apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal de Juiz de Fora como requisito parcial para obtenção do título de DOUTOR EM HISTÓRIA.


Juiz de Fora, 22/02/2017.

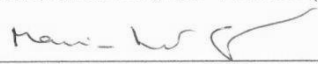
Banca Examinadora

  
\_\_\_\_\_  
Profª. Dra. Maria Fernanda Vieira Martins - Orientador(a)

  
\_\_\_\_\_  
Profª. Dra. Silvana Mota Barbosa (UFJF)

  
\_\_\_\_\_  
Profª. Dra. Cláudia Maria Ribeiro Viscardi (UFJF)

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Ivan de Andrade Vellasco (UFSJ)

  
\_\_\_\_\_  
Profª. Dra. Maria Leticia Corrêa (UERJ)

## **AGRADECIMENTOS**

A experiência deste doutoramento, embora cercada de desafios e dificuldades, permitiu-me a abertura de uma série de questões e olhares para meu próprio ofício e, por consequência, para meu lugar de historiador. Sendo assim, é inevitável dizer que esse momento deixa marcas que são definitivas e fundamentais para nossa própria história. Dito isto, é fundamental agradecer àqueles que nos permitiram essa experiência grandiosa. Em primeiro lugar, um agradecimento especial à minha orientadora, Dr<sup>a</sup>. Maria Fernanda Vieira Martins, pelas grandes lições e pela presença constante. Ao Programa de Pós-graduação em História da UFJF, que nos ofertou um espaço de aprendizado, preparando-nos efetivamente para a pesquisa acadêmica. Cabe aqui um agradecimento também especial à Universidade Federal de Juiz de Fora, que por meio de uma bolsa possibilitou que esta pesquisa acontecesse efetivamente. Por fim, aos meus, em especial meus pais, que desde sempre incentivaram e possibilitaram meu acesso a credenciais educacionais, em um país onde infelizmente a educação segue sendo um privilégio. À minha esposa, Cassiana, meu esteio, a quem devo a força de não desistir nunca.

## RESUMO

A presente tese tem como objetivo central analisar como as elites políticas brasileiras ao longo do Segundo Reinado no Brasil concebiam o tema da representação e da participação política no Império. Para isso, foi escolhido como espaço de estudo o Conselho de Estado Imperial tendo em vista que este era um espaço político que reunia um setor da elite política imperial que se destacava pela importância em vários campos da sociedade e experiência política. Por meio das atas das reuniões do conselho pleno, entre 1842 e 1889, procurou-se apontar as características das formulações desses conselheiros, a fim de compreender o caráter de suas concepções e formulações. Sob a luz de uma História Social da Política, e de contribuições de outros campos de conhecimento, como a Ciência Política, a tese aqui apresentada procura demonstrar como a ideia de governo representativo sedimentou o caminho do debate político dessas elites e orientou boa parte de suas ações e decisões ao longo do período, tendo como eixo central de fundamentação de suas posições uma noção liberal de constitucionalismo.

**Palavras-chave:** Brasil Império; Conselho de Estado Imperial; representação; participação; elites políticas.

## **ABSTRACT**

This thesis aims to analyze how the political elites of Brazil approached the issue of representation and political participation in the Empire, throughout the second reign. To do so, the Imperial Council of State was used as the main field of study, considering that this was a political arena that brought together a sector of the imperial political elite that stood out for its importance in various fields of society and political experience. Using the Minute Books of the full council from 1842 to 1889, we have tried to identify the main characteristics of the concepts and ideas of the members of the council, in order to understand how they formulated their thoughts. In the light of asocial-political historiography and with contributions from other fields of knowledge such as Political Science, the thesis presented here seeks to demonstrate how the idea of representative government has consolidated the path of the political debate of these elites, and how this idea has guided much of their actions and decisions throughout that period of time, having the liberal notion of constitutionalism as the main idea to substantiate their positions.

**Key words:** Brazil Empire; Imperial Council of State; representation; participation; Political elites.



## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Modelos de governo debatidos no princípio do XIX no Brasil .....	<b>42</b>
Quadro 2 - Distribuição dos gabinetes por razões de retirada: números totais e percentuais .	<b>79</b>
Quadro 3 legislaturas dissolvidas por Pedro II .....	<b>80</b>
Quadro 4 - Sessões do Conselho de Estado envolvendo dissoluções da câmara (1844 – 1849) .....	<b>83</b>
Quadro 5 – Ocorrência de temáticas relevantes para o tema da representação no Conselho de Estado segundo as Atas do Conselho de Estado (1842 – 1889) .....	<b>96</b>
Quadro 6 – Marcos da tradição do Direito Natural no Brasil .....	<b>99</b>

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>10</b>
<b>CAPÍTULO 1: ALGUNS DESAFIOS METODOLÓGICOS</b> .....	<b>19</b>
1.1 ELITES POLÍTICAS E GOVERNO REPRESENTATIVO NO SÉCULO XIX BRASILEIRO: UMA BREVE CARTOGRAFIA .....	<b>19</b>
1.2 AS MUDANÇAS NA HISTORIOGRAFIA SOBRE GOVERNO REPRESENTATIVO E O PAPEL DAS ELITES POLÍTICAS NA IBEROAMÉRICA .....	<b>22</b>
<b>1.2.1 Elites políticas no Brasil: novas perspectivas</b> .....	<b>25</b>
1.3 O “POLÍTICO”, AS CULTURAS POLÍTICAS E A LINGUAGEM .....	<b>28</b>
1.4 O CAMPO DA EXPERIÊNCIA: ALGUMAS OBSERVAÇÕES SOBRE A NOÇÃO DE REPRESENTAÇÃO NO SÉCULO XIX .....	<b>34</b>
<b>1.4.1 Considerações sobre o Brasil: concepções de governo representativo e o Poder Moderador</b> .....	<b>39</b>
<b>CAPÍTULO 2: O CONSELHO SE REÚNE</b> .....	<b>49</b>
2.1 PECULIARIDADES DO CONSELHO E DAS FONTES .....	<b>50</b>
2.2 “INDEPENDÊNCIA, EQUILÍBRIO E HARMONIA”: NOTAS GERAIS SOBRE REPRESENTAÇÃO NO CONSELHO (1842 – 1867) .....	<b>54</b>
<b>CAPÍTULO 3 - OS CONSELHEIROS DEBRUÇAM-SE AS DISSOLUÇÕES DA CÂMARA E SOBRE O DIREITO AO VOTO</b> .....	<b>77</b>
3.1 DO MELHOR USO DO INSTRUMENTO: DISSOLUÇÕES DA CÂMARA ATRAVÉS DOS DEBATES DO CONSELHO (1844 – 1884) .....	<b>77</b>
<b>3.1.1 Os debates</b> .....	<b>84</b>
3.2 O DIREITO AO VOTO: REPRESENTATIVIDADE ENTRE O EXCELENTE E O VANTAJOSO .....	<b>90</b>
3.3 OBSERVAÇÕES SOBRE A INTERVENÇÃO: CONJUGAR O INTERESSE COM O ADEQUADO .....	<b>94</b>

<b>CAPÍTULO 4 – INTERESSE E AÇÃO: REPRESENTAÇÃO, TRADIÇÃO NO CONSELHO DE ESTADO IMPERIAL .....</b>	<b>95</b>
<b>4.1 TRADIÇÃO, EXPERIÊNCIA E SABER CONSTITUCIONAL .....</b>	<b>95</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>101</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>106</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>114</b>

## INTRODUÇÃO

Em diversas ocasiões de nossa História Política, o tema da representação retorna de alguma forma ao debate público. Recentemente, no evento político denominado “junho de 2013”, em que milhões ocuparam as ruas do país em diversos protestos, era recorrente vermos “especialistas” de vários matizes dizerem, através dos meios de comunicação, que o problema a ser enfrentado era o de uma “crise de representação” do sistema político brasileiro. Tem-se uma crise? Ela precisa ser explicada, atestam os especialistas. Seguem, então, as elucubrações das mais variadas que vão, desde nossa herança ibérica que nos lega instituições fracas, nossa verve patrimonialista que nos joga na corrupção frequente, nosso passado populista que desmobiliza a sociedade ou mesmo a ausência de tradição democrática que nos teria legado uma sociedade autoritária.

Há que se explicar, insistem os “especialistas”, o distanciamento entre representantes e representados em nosso sistema político brasileiro. E atribui-se a esse distanciamento as crises políticas. Aliás, a crise política, essa espécie de instituição brasileira, é tema recorrente das manchetes de jornais. Se tivermos a paciência de levantarmos através de veículos de comunicação brasileiros, verificaremos que a cada crise profetiza-se que se desta vez o problema não for resolvido o sistema político irá ruir.

Ao contrário dos “especialistas” da mídia, a tarefa colocada para nós, historiadores, é um pouco mais complexa. Não se trata de pessimismo ou otimismo, ou de reabilitar as instituições brasileiras, vale dizer. Estamos aqui diante uma questão que tem um fundo histórico proeminente e merece mais do que nunca ser observado com a precisão e rigor.

Como já dissemos aqui, na maior parte das ocasiões, o debate sobre representação política no Brasil está permeado por um olhar do senso comum. E neste embalo vemos conceitos cada vez mais vagos tomando lugar de destaque. É o caso das análises, como vimos anteriormente, que insistem em definir o Brasil como uma nação de instituições afetadas pelo patrimonialismo ou mesmo pelo populismo. Como disse e reitero, conceitos que têm origem interessante, mas que vão ganhando uma projeção tão ampla e difusa que passam a não explicar muita coisa.

Boa parte deste olhar do senso comum apoia-se em leituras enviesadas de análises históricas tradicionais que se acostumaram a explicar o país por um passado mais distante (herança ibérica como uma espécie de mito de origem) ou projeções mais recentes do século XX (populismo e ditadura militar). Curiosamente, as transformações do século XIX muitas vezes passam despercebidas ou são ignoradas.

Se o mundo vivia as mudanças impetradas pelas ideias liberais e suas ressignificações, os debates acerca de governos representativos, é inevitável pensar que o Brasil pouco importa nessa conversa. Afinal, como nos ensinaram alguns historiadores e cientistas sociais, aqui as ideias estavam “fora do lugar”. No máximo vivemos um “liberalismo mitigado” que gerou instituições de fachada.

Entre outras razões, é por isso que esta pesquisa, reporta-se ao século XIX. A compreensão de que este período da História do Brasil é uma etapa fundamental para entendermos nossas instituições. A percepção dessa importância, obviamente, não é inédita. Trata-se, naturalmente, de um olhar influenciado por um movimento consolidado de vários historiadores e historiadoras brasileiras que vem nas últimas décadas apontando a necessidade de compreender de forma mais ampla e complexa o século XIX para além dos conceitos já tão utilizados e muitas vezes esgarçados. Aderir a esse projeto significa compreender a necessidade de produzir pesquisas que ajudem a ecoar essa posição.

Entender o século XIX sob uma ótica diferente para compreender a representação política brasileira. Esta é uma tarefa que naturalmente exige um esforço vultoso, e justamente por isso esta pesquisa não pretende esgotar o assunto em todas as frentes. O que faremos aqui, como será possível notar nas próximas linhas, é que buscamos entender como um grupo político representativo do ponto de vista do Império pensou. E o que foi pensado por essas elites políticas é analisado aqui para além da lógica das teses tradicionais. Especificaremos isso mais a frente.

Feito este parênteses, é relevante que retomemos o século XIX.

Indiscutivelmente, a representação política é um dos dilemas históricos brasileiros sobre o qual um grande número de pessoas se debruça. Especialistas das diversas origens, jornalistas, “cidadãos comuns”, todos de alguma forma tendem a apresentar suas considerações acerca da virtude ou da falta da mesma nos governos que se sucedem. Não é difícil constatar quando damos conta de nossa história que esse dilema advém de intensos debates históricos. Ou seja, desde que formamos nosso estado nacional nossas elites políticas debatem sobre a melhor forma de se constituir um governo e garantir sua representatividade..

Historicamente atores políticos buscam reunir recursos e argumentos para construir suas narrativas acerca dos rumos do sistema político do país. Para isso, lançam mão do poder da opinião pública, da força dos meios de comunicação, das possibilidades do argumento técnico e também do poderio que a tradição sempre consagrou na política nacional.

Durante um determinado período de nossa história esse debate sobre a melhor forma de governo e de governar, teve como espaço central um conselho constituído pelos homens

considerados mais capazes e preparados para tal função. Tais homens eram o suprasumo da política nacional ao longo do Segundo Reinado.

O período que antecedeu o Segundo Reinado foi de intenso debate político no Império. Além dos debates que se seguiram na Câmara e no Senado, ao longo dos anos de 1840 e 1841, os jornais da corte publicaram inúmeros textos de opinião de líderes políticos, juristas e filósofos acerca dos dilemas que o regime enfrentava. Dentre esses debates já se notava a discussão acerca do governo representativo e a necessidade de retomada de um conselho de estado. Entretanto, após a implantação do terceiro Conselho de Estado, as elites políticas brasileiras dividiram-se em seus discursos: para alguns, o conselho era onde morria a possibilidade de um parlamentarismo efetivo no Brasil. Para outros, era o que garantia a estabilidade e legitimidade do regime, sendo, portanto, garantidor do caráter representativo do governo.

Não à toa, a historiografia<sup>1</sup> brasileira ao longo do século XX também se dividiu. Alguns historiadores retrataram o conselho como uma peça administrativa do poder monárquico, pura e simplesmente. Outros apresentaram o conselho como parte de uma engrenagem absolutista que endossaria a tese de que nossa monarquia constitucional era, na prática, um simulacro, tendo em vista a “aberração” representada pelo Poder Moderador. Apenas nos últimos anos é que novos trabalhos passaram a oferecer um olhar mais profundo sobre a instituição. Para além das dicotomias em que se encaixam as teses anteriores, era preciso entender o conselho como espaço de negociação e conflito das elites políticas brasileiras do século XIX e, por consequência, repensar o papel do Poder Moderador e, por fim, do caráter da representação do regime da época. Cabe dizer que esse trabalho, em alguma medida, se filia a essa terceira abordagem e teremos oportunidade de tratar melhor disso ao longo das próximas páginas.

Ao longo do Segundo Reinado, período fundamental para a consolidação do Estado nacional brasileiro, os conselheiros tiveram a oportunidade de debater o tema da representação e participação política - e por consequência o do governo representativo - muitas vezes. Suas falas, dentro do contexto histórico vivido, nos ajudam a entender a concepção e atuação dessas elites políticas representadas no conselho. Cabe dizer, ainda em caráter inicial, que durante décadas o Conselho de Estado Imperial se fez espaço privilegiado dessas elites e era lá que boa parte de seus interesses e aspirações eram colocadas e, por consequência, negociadas.

---

<sup>1</sup> Faoro (1987) é um dos casos de produção de conhecimento histórico onde o olhar sobre as instituições é quase sempre pejorativo e só oferece a noção de reprodução.

O conselho era um espaço onde inegavelmente buscavam-se as “excelências e vantagens” necessárias às decisões de um governo representativo. Não obstante suas atribuições formais, o que se nota ao longo de todo o segundo reinado é uma preocupação com a busca pela melhor interpretação dos dilemas a que estava colocado o conselho. É importante frisar que em seus debates ao longo desse período não se encontrará grandes referências ou reverências a filósofos ou doutrinas como estamos acostumados a delimitar o debate político da época, muitas vezes “encaixado” por historiadores da política, filósofos e cientistas políticos em rígidos conceitos ou conjunto de ideologias, muitas vezes sistematizadas décadas depois pelos próprios pesquisadores. Esse perfil de debate era muito comum na Câmara dos Deputados, onde o funcionamento da casa permitia longas reflexões, citações, exercícios de erudição ampla, citações longas a doutrinas e doutrinadores. No Conselho de Estado era preciso seguir outro caminho. Tratava-se de aconselhar o Imperador e oferecer a ele subsídios para a tomada de decisões e formulação de políticas.

Embora isso possa parecer óbvio e já tratado por outros historiadores em alguma medida, cabe reafirmar que a dinâmica do conselho nesse período é extremamente importante para compreendermos as elites políticas desse período e sua dinâmica. Mas afinal, ao que se apegavam esses homens? O que os guiava nos debates, formulações e entendimentos sobre os temas aos quais eram submetidos? Não bastava oferecer apenas a mais “excelente” e “vantajosa” resposta. Era necessário embasá-la ao máximo na constituição de 1824. Nenhum argumento tinha patente maior do que dizer que seu posicionamento se dava pelo respeito e cumprimento da constituição, a peça-chave da unidade, da manutenção da ordem pública, do bom funcionamento dos governos e da inteligência que mantém em paz a nação. Nenhuma ideia estava acima da peça fundamental da monarquia representativa. Abaixo dela deveria estar os desejos subjetivos e qualquer rivalidade das facções partidárias.

As elites políticas brasileiras, especificamente no século XIX, durante muitos anos foram retratadas de forma quase unânime pela historiografia brasileira. Basicamente, eram tidas como homogêneas, seja pela sua formação intelectual, seja pelo seu poder econômico (e a necessidade de conservá-lo). Porém, nas últimas duas décadas em especial, alguns estudos têm apontado para outro caminho de interpretação dessas elites. Uma visão onde as relações sociais não são tratadas como elementos meramente submissos ao poder do estado e da economia tem nos auxiliado a compreender de forma mais ampla essa parcela da sociedade. Tais mudanças podem ser consideradas como consequência da retomada da História Política nas últimas décadas e a busca da mesma pela necessidade de ampliação de suas abordagens. Vale ressaltar que embora esse movimento seja importante para a historiografia em geral, o

que nos interessa efetivamente é o impacto e influência que este movimento vai gerar em outros movimentos posteriores como o de uma História Social da Política, que abordaremos mais à frente. Afim de dirimir quaisquer dúvidas sobre essa inovação é que esse parêntese foi aberto aqui.

Para além da compreensão do estado como espaço da política, verte-se ao cerne das relações sociais e culturais que são fundamentais para a definição de comportamentos e estratégias dos indivíduos e, portanto, para o exercício da política nos diversos espaços. Isso nos permite, por sua vez, entender de forma mais clara posicionamentos, alianças, estratégias e discursos. Da mesma forma que se tem revisto o olhar sobre as elites políticas é notório o movimento de repensar a perspectiva sobre nosso modelo de governo representativo, durante muitos anos tratado como mero simulacro. A tese do falseamento das instituições, das “ideias fora do lugar”, teve espaço consolidado por décadas no pensamento social brasileiro.

Nas últimas décadas, uma série de estudos tem buscado apontar um olhar mais amplo e complexo sobre a atuação das elites políticas brasileiras ao longo do Brasil Império. Muitos desses trabalhos mostram que o exercício cotidiano da política por parte dessas elites envolvia uma série de relações sociais e culturais para além das práticas do poder formal. Partes dessas práticas incluem as estratégias familiares e a constituição de redes de poder. Tais estudos se preocupam em compreender o papel dessas elites para além da simples ideia de exercício da dominação ou da simples perpetuação de poder, seja através dos mecanismos institucionais da política ou do exercício do poder econômico. Se por um lado, tais práticas se construíram ao longo do período colonial, podemos afirmar que as tradições que as envolvem se mantêm ao longo do século XIX no Brasil. Se o estado nacional que surge com a independência exige das elites políticas novas articulações de poder, podemos afirmar que tais articulações se dão em cima de práticas sociais e políticas assentadas na tradição.

Assim, o objetivo desse trabalho é investigar como se constituíam as culturas políticas dessas elites que ocupavam espaços privilegiados no governo representativo no Império, especificamente o Conselho de Estado. Partimos da hipótese de que nesses espaços eram construídas noções fundamentais sobre o caráter representativo do governo e por consequência uma série de estratégias, reveladas pelos discursos políticos, sobre a construção e manutenção da legitimidade deste governo. Isso nos leva para a segunda hipótese que é a de que essas estratégias reveladas pelos discursos revelam a complexidade dessas culturas políticas, que se percebidas em sua amplitude nos permitirão fazer um desenho significativo do caráter dessas elites no que diz respeito a suas ideias políticas ao longo do Segundo Reinado.



O primeiro capítulo deste trabalho tem como objetivo situar o leitor nos desafios metodológicos que essa empreitada exige. Sendo assim, em um primeiro momento foi necessário constituir uma breve cartografia dos estudos sobre elites políticas e governo representativo, dividindo o tema em dois: em um primeiro oferecemos um pequeno panorama das empreitadas dos historiadores que tem como tema a Iberoamérica e de dedicaram a reavaliar as noções de governo representativo, elites e liberalismo na região. Posteriormente, tratamos dos caminhos que têm tomado os estudos sobre elites políticas no Brasil do século XIX. Feito esse apanhado, foi fundamental começar a desenhar um caminho propriamente chamado de metodológico. Isso incluiu abordar trajetória da História Política, em especial as contribuições de autores como Pierre Rosanvalon e René Rémond, que possibilitaram através de um esforço teórico situarmos o “político” em uma dimensão mais complexa e ampla, abrindo horizontes para a investigação sobre aspectos políticos que nos permitissem entender de melhor maneira os indivíduos e suas ações dentro de processos históricos tão complexos e distantes. Além disso, tais contribuições foram fundamentais para que possamos oferecer algo além do que, por exemplo, a Ciência Política tem nos oferecido para entender nossa formação política no século XIX e por consequência o papel das elites políticas.

Ainda dentro dessa seção, recorreremos aos estudos sobre culturas políticas, em especial às contribuições de Serge Berstein e Daniel Cefăi sobre o tema. Esse aporte se deve à necessidade de entender como agem esses indivíduos, resgatados pela História Política. Isso significa ir a fundo a processos sociais, visões de mundo, repertórios, ações, comportamentos coletivos e individuais que nos ajudem a lançar novos olhares sobre essa etapa de nossa história.

Analisar as atas das reuniões do terceiro Conselho de Estado nos trouxe inúmeros desafios. Em primeiro lugar, como é comum no ofício do historiador, buscar os indícios que ajudassem a detectar os elementos fundamentais de análise. Em segundo lugar, deparar-se com as necessidades de ajustes nesta investigação, tendo em vista que nem sempre estamos certos de nossos indícios e somos obrigados a recomençar a tarefa de investigação, estabelecendo novos parâmetros, novas chaves, e alterando até mesmo nossa sensibilidade em relação ao tema pesquisado. Atas de reunião não costumam ser as fontes mais simples e acessíveis. Trata-se não somente acessar o texto, mas também acessar o que os atores envolvidos queriam dizer através de suas manifestações. A isso se impõem fatores como a formalidade do processo de feitura das atas, a intencionalidade do registro, a posteridade clara que documentos tão importantes teriam em um futuro ainda próximo.

Para isso foi de fundamental ajuda visitar alguns autores da chamada “Escola de Cambridge”, do “contextualismo lingüístico”, de forma a entender o discurso como ação política e buscar desvendar as diversas camadas históricas que os textos carregavam sem perder de vista o contexto onde esses atores estavam inseridos e sem deixar-se (o historiador) seduzir pelos contextos e dilemas de seu tempo, ou mesmo de sua ciência. Atemo-nos aqui basicamente às contribuições de Quentin Skinner e John Pocock, fundamentais para essa tarefa. Importante destacar que esse diálogo com o contextualismo lingüístico não tem como objetivo definir uma ferramenta ou metodologia de pesquisa fechada em si, que determine uma única forma de olhar as falas dos conselheiros. Pelo contrário: analisar de forma histórica as camadas desses discursos nos ajudou justamente ampliar o olhar acerca dos temas debatidos no conselho. Quando trazemos para uma pesquisa como essa a perspectiva do contextualismo lingüístico assumimos as possibilidades e também os riscos de interpretação. Mas acreditamos que a forma como as análises foram apresentadas ajudarão a tornar essa compreensão mais clara. Em todo o trabalho, procuramos reafirmar a ideia de que a relação com conceitos deve ser sempre no sentido de abrir possibilidades, jamais de reduzi-las.

Ainda na finalização deste capítulo procuramos identificar, através de uma reconstituição histórica breve, os fatos e as ideias políticas que foram fundamentais para a construção da noção de representação no século XIX. Em primeiro lugar, em linhas gerais abordamos as principais ideias que se disseminaram no debate público para em um segundo momento tratar de forma mais específica sobre a situação da América Latina, com ênfase no Brasil.

O segundo capítulo trata diretamente das fontes analisadas. Esse exercício se deu em duas etapas: a primeira delas procurou mapear as reuniões do conselho pleno onde o tema da representação foi de alguma forma abordado. Para isso selecionamos, dentre as pautas das reuniões, temas como reformas eleitorais, solicitações de anulações de pleitos, eleições de juízes de paz, interferências de poderes políticos locais em processos eleitorais, fraudes eleitorais. O material dessas reuniões apontava a todo o momento para o elemento constitucional e a busca pelo melhor sistema de representação tratado aqui anteriormente. Com base nisso, realizamos uma segunda seleção nas fontes, com o objetivo de promover uma investigação ainda mais profunda: passamos a analisar as reuniões que tratavam das dissoluções da Câmara. Tais reuniões envolviam debates complexos que abordavam a constituição, a representatividade da monarquia constitucional, a legitimidade dos poderes e, principalmente, o uso do Poder Moderador, poder esse que era visto como central no equilíbrio político do Império, mas que ainda hoje gera inúmeros debates entre os

historiadores brasileiros. Ao final, apresentamos as primeiras conclusões desta etapa da pesquisa.

Muitos trabalhos relevantes têm buscado apontar novos elementos sobre nossas instituições políticas no século XIX. As teses de instituições “falseadas” e de liberalismo “mitigado” têm perdido espaço entre pesquisas novas, embora ainda sejam recorrentes, principalmente na tradição da Ciência Política e de alguma História Política brasileira. O maior desafio aqui, porém, foi encarar a necessidade de superar esse paradigma inteiramente. Parte desses novos estudos ainda esbarra em noções extremamente fechadas de representação e liberalismo, por exemplo. Como foi citado aqui anteriormente, muitas das ideias que são buscadas na atuação de nossas elites políticas e no funcionamento de nossas instituições são conjuntos que na prática foram sistematizados por pensadores décadas após sua circulação.

Não se trata de abrir aqui um combate contra os conceitos. Eles são extremamente importantes e podem ser fundamentais ao ofício do historiador. Mas nossa tarefa nesta tese não é simplesmente confirmar ou não se nossas elites políticas giravam ou não a roda de um sistema representativo. Não é simplesmente entender se podemos, hoje, dizer que aquele sistema era definitivamente um governo representativo, uma monarquia constitucional, e que, portanto, nossas elites políticas cumpriam devidamente seu papel de elites políticas dentro da lógica que poderíamos esperar delas. A tarefa dessa tese vai, além disso: interessa-nos, antes de tudo, entender as dinâmicas evidenciadas na linguagem política, portanto, na ação política dessas elites no cotidiano do espaço mais alto de influência que poderiam ocupar dentro do sistema político brasileiro, dentro de nossa Monarquia Constitucional. Por isso, a escolha do Conselho de Estado. Não se trata, portanto, de refutar os resultados que determinados pesquisadores têm encontrado em estudos similares aos aqui citados, mas oferecer a possibilidade de um entendimento mais amplo sobre uma realidade constituída por camadas históricas densas e complexas, mas que, ao serem desvendadas, nos oferecem horizontes importantes de compreensão das ideias e práticas que envolvem o fazer político.

O terceiro capítulo procurou dar conta de um debate que orbita em torno da representação: as dissoluções da câmara e o direito ao voto. O primeiro tema era recorrente desafio colocado ao Poder Moderador e por sua vez constituiu-se em importantes debates na instituição. Já o segundo nos ajuda a compreender de forma mais complexa a forma como os conselheiros organizavam suas ideias acerca das mudanças na noção de representação.

Por fim, o quarto capítulo procura fazer uma síntese de reflexões debatendo algumas das ideias que se consolidaram ao longo da segunda metade do século XIX brasileiro e foram importantes para a cultura política e por consequência para a noção de representação dessas

elites políticas. Dentre essas ideais está o jusnaturalismo. Nesse sentido procuramos ao final apontar alguns elementos por meio dos indícios que as fontes nos trouxeram.

## **CAPÍTULO 1 - ALGUNS DESAFIOS METODOLÓGICOS**

### **1.1 ELITES POLÍTICAS E GOVERNO REPRESENTATIVO NO SÉCULO XIX BRASILEIRO: UMA BREVE CARTOGRAFIA**

Neste primeiro momento, buscamos apresentar algumas das considerações mais relevantes acerca do tema das elites políticas e do governo representativo no século XIX brasileiro. Embora saibamos que esse é um tema praticamente inesgotável tendo em vista suas múltiplas derivações e possibilidades de debate, iremos aqui apontar eixos fundamentais dessa análise que nos permitirão de alguma maneira caminhar com solidez em busca de nosso objeto de pesquisa. Como o próprio título da seção já aponta, estamos nos afiliando à ideia de que ao tratarmos de elite política brasileira neste período é importante nos referirmos no plural. Por isso, a adoção da expressão “elites políticas” a todo o momento. Não se trata de um argumento meramente retórico, vale delimitar. A perspectiva de que essas elites são múltiplas em sua ação e interesses é parte crucial para entendermos o processo de discussão acerca da representação no Brasil do século XIX. Embora estejamos falando de uma elite que tem uma formação comum em Coimbra, é possível notarmos que seus interesses e formas de agir encontram singularidades.

A opção de trabalhar fazendo isso que chamamos de cartografia nesse momento vem da ideia de que este campo de estudos tem sido extremamente relevante e cada vez maior, o que nos obriga por sua vez a delimitar da maneira mais clara possível as possibilidades de análise existente e apontar mais a frente como podemos nos vincular algumas delas.

Compreender o papel que as elites políticas e a noção de governo representativo ocuparam nos estudos da historiografia e das ciências sociais brasileiras requer uma pequena digressão para tratarmos de forma mais ampla o que se convencionou chamar de pensamento social brasileiro. Para além das questões meramente acadêmicas, estamos falando de um conjunto de obras que se propuseram a pensar o passado, mas com vínculos muito estreitos em relação aos dilemas do presente. Sendo assim, tratamos aqui de pensamentos que habitam não só o mundo acadêmico como também o imaginário social e a forma como boa parte dos brasileiros enxerga sua própria história.

Seguindo, podemos afirmar de forma genérica que os dilemas da historiografia brasileira, em especial a da política, tocam os mesmos dilemas do pensamento social brasileiro nas últimas décadas. Em texto recente, Ivan Vellasco assinala que

O que se convencionou denominar de pensamento social brasileiro – nele incluídas as produções da Ciência Social e da Historiografia que tem se apoiado e reelaborado os grandes modelos explicativos propostos nas obras seminais dos nossos intérpretes – tem procurado explicar os dilemas e a especificidade do nosso atraso. A questão onipresente nas várias narrativas e versões sobre nossa “formação” tem sido a busca de respostas às perguntas formuladas desde as primeiras décadas do império por seus observadores e atores mais atentos, referente às possibilidades de superação do atraso e inserção no fluxo do progresso dominantes nas sociedades ocidentais. (VELLASCO, 2009, p. 72)<sup>2</sup>

O autor propõe a divisão em três eixos para classificarmos as principais experiências de interpretação do Brasil. No primeiro eixo estão os trabalhos que diagnosticaram uma estrutura social “feudalizada” no país. Esse grupo contempla uma série de autores que de alguma maneira pensaram a estrutura clânica e dispersiva da sociedade brasileira, tais como Oliveira Viana, Caio Prado Jr. e Roberto Schwarz. No segundo eixo estariam os autores que deram ênfase ao patrimonialismo como característica central do estado brasileiro. Para estes, haveria um transplante do estado patrimonial português para o Brasil. Nesse campo estariam autores como Raymundo Faoro e Simon Schwartzman. No terceiro eixo uma vertente mais interpretativista, que deu ênfase à herança ibérica e à cultura patriarcal deixada pela mesma. É o caso de Sérgio Buarque de Holanda (1995) e, posteriormente, em uma perspectiva mais elaborada, Roberto DaMatta (1997).<sup>3</sup>

É simbólico que tais interpretações tenham grande efeito não só na imagem que constituímos da nação, mas também na forma como esse espectro de passado influencia nas análises dos historiadores e dos cientistas sociais. É o que o próprio Vellasco chama a atenção ao citar o sociólogo Jessé Souza: “os pressupostos do pensamento social brasileiro em seus diversos matizes reiteram como lugar comum uma visão depreciativa e esquemática do nosso processo de modernização [...]” (VELLASCO, 2009, p. 83). Ainda citando Jessé Souza, Vellasco toma emprestada uma interessante expressão quando se trata de abordar o tema da herança ibérica: “culturalismo atávico”, “que desvincula as heranças culturais do modo como elas se reproduziram nas instituições” (VELLASCO, 2009, p. 80).

Como vimos anteriormente, e é interessante frisar, a visão depreciativa constante acerca do processo histórico brasileiro é o produto central de uma tradição de pensamento social brasileiro que se enraizou em muitos campos de conhecimento. Enunciamos isso na

---

<sup>2</sup> Vellasco aponta como horizonte interpretativo o conceito de clientelismo e ao longo do texto apresenta o patamar atual desse debate. Em destaque os novos estudos que buscam entender o papel das redes.

<sup>3</sup> DaMatta procura explicar o que chama de “dilema brasileiro” e traz ao centro do debate a ideia de como uma sociedade hierarquizada, autoritária e violenta busca em sua história a tentativa de construção de um ambiente democrático e de harmonia, constituindo um permanente clima de tensão e conflito traduzido por ritos e mitos que expressam tais alternativas

introdução da pesquisa e iremos retomar esse tema. Mas cabe reiterar que um olhar tradicional sobre o processo irá gerar mais do mesmo em termos de análise histórica e é justamente isso que evitaremos aqui. O culturalismo atávico torna, portanto, esses elementos como “fantasmas” que de tempos em tempos voltam a “assombrar” a análise histórica.

Tendo em vista este olhar esquemático, nada mais natural do que tratar as elites políticas brasileiras, em especial as do século XIX, como um grande corpo homogêneo filiado às tradições arcaicas e conservadoras responsáveis pela manutenção do status de atraso do estado nacional brasileiro. Como veremos mais à frente essa perspectiva teve grande relevância.

Por outro lado, constitui-se a partir dos anos de 1980 uma tentativa de mudança de perspectivas de análise, principalmente através da Ciência Política, o que de alguma maneira gerou influência em trabalhos de historiadores. É o caso de abordagens demasiadamente normativas para a compreensão dos fenômenos políticos, como as obras de Habermas<sup>4</sup> e Rawls<sup>5</sup>. Habermas particularmente é um fenômeno recente de fascínio entre historiadores e cientistas sociais. Boa parte de seus conceitos apareceu de forma ampla em muitos trabalhos. Uma explicação possível sobre essa presença constante de Habermas são as próprias transformações políticas e sociais que o Brasil viveu nas últimas décadas. Certa necessidade de atualização do paradigma republicano teria de alguma maneira aflorado o interesse de parte da *intelligentsia* pela obra de Habermas (BARBOSA, 2001). O mesmo autor nos fornece ainda outra linha de reflexão (BARBOZA FILHO, 2003, p. 8), que apesar de ter objetivos diferentes dos nossos nesse momento, converge em alguns aspectos nessa busca crítica sobre o papel de alguns conceitos e categorias, ao nos lembrar que

[...] se o modelo procedimental de Habermas contempla as ideias de uma razão bem compreendida e do interesse bem compreendido, cruciais para o republicanismo, parece esquecer uma outra exigência necessária à legitimação de ordens democráticas e à construção de uma cultura adequada

---

<sup>4</sup> Habermas constituiu um modelo de interpretação da democracia deliberativa onde a esfera pública é o elemento fundamental do processo de decisão. Isso significa que entre o estado/sistema político e a sociedade (mundo privado) há uma intermediação, uma estrutura comunicativa que se materializa em "espaços públicos" onde se constituem os discursos que retratam a formação da opinião e vontade política. Essa "esfera pública" descrita por Habermas não seria uma instituição, mas sim uma rede de complexas ramificações e relações contemplando a diversidade de perfis sociais interagindo e produzindo opiniões. (HABERMAS, 2003)

<sup>5</sup> Rawls é responsável por um amplo movimento na filosofia política justamente por ser um liberal que expressou em suas obras um modelo interpretativo de justiça, apoiado na ideia de que a produção de consenso em uma sociedade diversa deveria se dar pela construção de um certo "pluralismo cultural". De alguma maneira sua obra foi recebida como a possibilidade não só de interpretar dilemas como o da desigualdade social, para muitos fortemente apoiada na construção de um sistema de instituições desiguais, mas também de apontar caminhos para a solução dessas desigualdades como vimos anteriormente. Esse caminho, vale ressaltar, se construiria através da produção de consensos sociais que respeitassem valores diversos, entre eles os culturais e religiosos. (RAWLS, 1992).

a uma modalidade democrática de vida. Essa ausência, por um lado, fundamenta uma aparente imunidade ou indiferença em relação à maioria dos temas constitutivos da tradição republicana, como as ideias de fraternidade, virtude e liberdade positiva. Por outro, a sua forte ênfase nos procedimentos, alçados à condição de elementos centrais da democracia, cria uma enorme dificuldade para a imaginação de processos e modos de consolidação da própria democracia deliberativa, especialmente em países que nasceram de uma tradição mais expressivista do que racionalista, a exemplo do Brasil. (BARBOZA FILHO, 2003, p. 8)

Entre os dilemas do espectro “atávico” do passado e os desafios do presente, ao longo da década de 1990 algumas mudanças essencialmente significativas para a historiografia começaram a aparecer para nos fornecer novas possibilidades de interpretação de temas como elites políticas e governo representativo. Nesse caso, será possível notar que a mudança foi possível não pela adoção de referenciais teóricos “milagrosos”, mas por uma empreitada ambiciosa de imersão nas fontes primárias, dessa vez com novas interrogações. Tornava-se necessário rever, ao menos por parte de um considerável grupo de historiadores da política, o lugar que o pensamento político e as instituições ocuparam até então. É sobre isso que trataremos na seção seguinte.

## 1.2 AS MUDANÇAS NA HISTORIOGRAFIA SOBRE GOVERNO REPRESENTATIVO E O PAPEL DAS ELITES POLÍTICAS NA IBEROAMÉRICA

Antes de caminhar é importante situarmos esse movimento da historiografia recente em termos continentais. Ao longo dessa década, tem sido intenso o movimento de historiadores da política interessados nos desdobramentos do liberalismo e dos governos representativos na Ibero-América. Esse interesse tem rendido eventos internacionais e publicações que juntam autores com a preocupação de redimensionar o olhar sobre esse período da História Política no continente.

Organizadores de uma importante publicação sobre o tema, Jaksic e Carbó (2011) nos explicam que o liberalismo latino-americano ocupava um “lugar de honra” durante muitos anos nos estudos sobre política. A partir da década de 1960, o interesse pelo legado liberal reduziu-se drasticamente, em boa parte devido à ascensão dos regimes militares ao longo da América do Sul. Esse momento histórico teria influenciado a noção de que o passado do continente seria repleto de experiências autoritárias. Sendo assim, as ditaduras seriam “una disposición secular de la sociedad latinoamericana” (JAKSIC; CARBÓ, 2011, p. 22). Somente em meados da década de 1990 se iniciou um processo de “reavaliação” desse olhar



sobre o liberalismo no continente. Desde então, uma série de novos estudos apareceu, valendo-se de novas metodologias e objetivos: linguagens, oratória, discursos, estudos sobre imprensa, dentre outros.

Os autores acima citados sugerem a necessidade de escapar de uma clássica dicotomia nos estudos acerca do liberalismo: a lógica de que haveria um liberalismo inglês (onde se atuava pela limitação do poder do Estado em nome da liberdade) e um liberalismo francês (onde se fortalecia o poder estatal para garantir a igualdade e a paz). O caminho mais adequado seria dar maior atenção às peculiaridades de nossas manifestações, buscarmos nos reconhecer no interior de cada tradição nacional.

Sobre o tema da representação, e em especial das eleições, Hilda Sabato (2012) tem apresentado relevantes estudos. Dentre eles, um dos pioneiros dentre os estudos que se lançaram a repensar o tema no continente. Sabato enfrentou o desafio de repensar o papel das eleições nacionais após o estabelecimento de um novo sistema através da constituição nacional de 1853 na Argentina. O centro de sua análise é entender a relevância desses processos para a lógica dos governos que surgiam ao longo do século XIX no continente. Sabato reconhece que a constituição de 1853, embora garantisse o voto de todos os homens adultos, ainda tinha um caráter restritivo. O que estava em jogo, portanto, era a necessidade de tornar “real” uma “abstração”, que era a noção de representação, o que ela chama de *invención del ciudadano*. O dilema a que ela se propõe responder de alguma maneira se assemelha ao dilema que alguns historiadores brasileiros têm buscado responder nos últimos anos: os conceitos relacionados a cidadania no século XIX não necessariamente indicam, que os que votavam eram os cidadãos que a teoria política dos dias de hoje concebe.

No caso da Argentina, as interpretações tradicionais se apoiavam na ideia de que a baixa participação eleitoral se devia pela cidadania restringida e pela manipulação eleitoral. Porém Sabato defende que façamos outras perguntas mediante esse contexto: (i) o que significava (para essas pessoas) votar? O que significava para elas ter e exercer o direito do sufrágio em momentos distintos da vida política argentina? Qual papel tiveram as eleições em diferentes regimes? Além disso, ela apresenta dois pontos importantes para questionar a ideia de que essas eleições eram desimportantes: o grau de legitimidade que esses governos conservavam ao longo de anos e o tempo de duração desses mesmos governos. Seria possível que isso acontecesse sem que as eleições tivessem algum significado para essa sociedade?

Uma outra vertente de análise valiosa para essa pesquisa diz respeito ao trabalho de Bartolomé Clavero. Este autor tem um papel significativo no que tange a História do Direito, uma área que tradicionalmente não despertava um interesse muito claro de historiadores e

acabava ficando restrita exclusivamente aos juristas. Os estudos de Clavero procuram apontar para além de uma história de instituições pura e simplesmente jurídicas<sup>6</sup> como durante muito tempo constituiu-se a tradição. Clavero alinha-se de alguma maneira com historiadores como Pablo Fernández Albaladejo e António Manuel Hespanha:

Os referidos autores chamam a atenção para um problema da historiografia, herdeira da tradição explicativa decimonônica, que durante muito tempo entendeu que a melhor maneira de estudar o poder era seguir os cânones da História do Direito e das Instituições. Assim, bastaria conhecer as instituições formais, em toda sua grandeza superestrutural, para entender e explicar o poder. Um poder que, em sua forma estatal/institucional, é o centro político do qual emana o único poder digno de ser reconhecido como Poder. Rapidamente elevada à categoria de marco civilizatório e de progresso, essa estrutura estatal burocrática centralizada é reconhecida em diversos momentos da História do Ocidente - ainda que em estado embrionário - com o objetivo claro de identificar na longa linha do tempo as origens de nossa civilização. Uma história teleológica que conta a epopéia vitoriosa da construção da autoridade da Lei e do Estado, uma espécie de destino cósmico que nos empurrou até a virtude: do Código de Hamurabi à Constituição. (COELHO, 2011, p. 1)

Clavero, em sua obra *Derecho Indígena y cultura constitucional en América Latina*, defende que o novo tempo, o tempo constitucional, se choca com os tempos anteriores pois institui uma nova ordem e seu impacto para ser compreendido precisa levar em consideração uma série de fatores culturais significativos. Uma constituição é a formalização e racionalização de uma visão de mundo. Sendo assim, é fundamental que se entenda como esse processo constitui-se entre os indivíduos inseridos agora nesta ordem constitucional.

Este dilema nos serve como ponto de observação para a experiência do liberalismo dentro do ponto de vista da criação de estatutos jurídicos racionais e da noção de direitos individuais.

---

<sup>6</sup> Sobre essa perspectiva e o posicionamento nos afirma Clavero sobre a tradição da História do Direito: “La historia del derecho predominante es una deyección del propio derecho, de quienes se ocupan de éste extendiéndose a ilustraciones del pasado para justificaciones del presente, esto es a la tarea servicial para con el orden constituido a la que vengo refiriéndome. La extensión al pasado a veces se hace con propósito crítico, pero de forma igualmente servil respecto a posiciones actuales. Es una vía por la que no creo que la historia del derecho pueda cobrar alguna entidad ni como estudio de la historia ni como análisis del derecho. ¿Cómo se abre entonces el espacio para una historia del derecho que sirva para algo en el entendimiento de la historia y en el manejo del derecho? Si se hace mediante políticas generales, por ley o de otra forma, se abrirán en efecto espacios, pero que resultarán rellenos por esas extensiones al pasado con fines comúnmente apologéticos. Me parece que son las propias universidades, contando con la debida autonomía a estos y otros efectos, las que pueden abrir con mayores garantías los espacios, hacerlo a la vista de la existencia de personas y la formación de grupos con capacidad para la investigación y la docencia respecto a esta materia de la historia del derecho. Las políticas generales pueden asistir desde luego con la financiación de investigaciones para la que se valoren los proyectos concretos y la cualificación de sus responsables”. (VELLASCO, 2011, p. 323. )

Percebe-se assim o surgimento de uma nova cultura no continente americano, a cultura constitucional, que mesmo durante o século XVIII já se identificava pelo nome de Constituição. Cultura esta que, se transborda a ciência do direito, a afeta profundamente, pois assenta definitivamente a ideia de direito individual, identificado com o direito à propriedade privada a partir de então. Firmadas a ideia liberal de individualismo e a ideia de governo civil, o constitucionalismo ganha definitivamente caráter universal, em detrimento a todas as outras formas de organização social existentes e a par delas, conjugando a esta nova teoria a segurança jurídica de que o sistema capitalista em avanço necessitava. (ALMEIDA, 2011, p. 40)

Clavero, portanto, nos ajuda a entender que o direito, uma parte significativa do elemento político quando tratamos do século XIX, precisa ser entendido em uma dimensão muito mais ampla e complexa que leve em consideração as especificidades que cercam o processo histórico como um todo. Não à toa, o autor é enfático quando aponta a necessidade de uma renovação da história do direito como um todo, de maneira que essa história seja sensível a processos sociais de magnitude relevante.

### **1.2.1 Elites políticas no Brasil: novas perspectivas**

Ao longo da década de 1980, uma série de estudos contribuiu para novos olhares acerca da política, inclusive oferecendo um novo olhar em relação ao movimento da História Política aqui citada. Trabalhos como o de Gouvêa serviram para apontar novas perspectivas de interpretação sobre a formação da monarquia constitucional brasileira e apresentou novos olhares sobre o papel dos atores políticos e das províncias. Sua tese teve grande relevância ao oferecer um olhar alternativo à noção de uma monarquia centralizada e instituída por uma elite homogeneamente latifundiária e escravocrata. Destacando o papel central das províncias na formação da monarquia constitucional brasileira abriu-se a possibilidade de compreensão da atuação dos atores nas assembleias provinciais e nos permitiu entender a política imperial como algo muito mais complexo e “sofisticado do que os simples favoritismo e clientelismo geridos a partir da grande política que se desenrolava na sede da monarquia, na corte do Rio de Janeiro” (GOUVÊA, 2008, p. 11). Essa mudança vem na esteira de novos estudos que rediscutem uma série de conceitos também relacionados à colonização, como a noção de *Monarquia Pluricontinental* (FRAGOSO, 2009), que ajudaram a compreender melhor o papel das instituições políticas da colônia, como as câmaras e os conselhos que serviram, de alguma maneira, como modelos para a formação de algumas das instituições do estado nacional brasileiro. Através dessas instituições coloniais estabeleciam-se as relações entre os súditos e

o monarca, permitindo-se que houvesse mecanismos de interação e contribuindo-se para a garantia da legitimidade do regime, através do sentimento de pertencimento e “inclusão”.

Junto a esse movimento, chamado por alguns de História Social da Política, é possível percebermos a abertura de novos caminhos para a compreensão da formação e atuação das elites políticas no Brasil. Basicamente, esse novo caminho se sintetiza nas transformações descritas anteriormente neste trabalho: a mudança da concepção de estado e do político. Em trabalhos como de Martins (2007) e Farinatti (2007), as elites não mais podem ser compreendidas apenas por suas características econômicas ou supostamente “ideológicas” em um sentido homogêneo. As noções de redes e estratégias ganham espaço cada vez maior, buscando-se componentes de diversos campos de conhecimento. Compreender a atuação dessas elites exige a compreensão de uma série de práticas e costumes, calcadas em tradições, necessidades e objetivos.

É relevante ressaltar que essa geração de historiadores sofreu grande influência dos trabalhos da micro-história italiana, que trouxe para seu escopo de análise a metodologia de estudo de redes. De acordo com Farinatti, por exemplo,

Sobretudo, encontrei instrumentos de análise inspiradores nos estudos sobre as elites regionais da América Portuguesa, que têm sido alvo de uma leva de trabalhos recentes. Eles têm como grande mérito o fato de situar a importância das relações sociais horizontais e verticais que estabeleciam e como essas relações eram vitais para a reprodução de sua posição social. É uma preocupação que está presente, também, em um trabalho de Giovanni Levi sobre a comunidade de Felizzano, em que o autor italiano demonstra que não bastava simplesmente adquirir o poder e uma privilegiada posição social: manter a dominação envolvia um reiterado processo de negociação e acomodação com os subalternos. (FARINATTI, 2007, p. 30)

Novamente, citando Martins,

Em diversos trabalhos, relacionados em geral a comunidades européias no Antigo Regime, produzidos por autores como Edoardo Grendi e Giovanni Levi, as noções de mediadores e redes sociais foram retomadas em associação a aspectos tais como as relações clientelares, mediação entre centro e periferia, estratégias de alianças, trajetórias familiares e a capacidade de articulação e adaptação das comunidades diante do advento de novas conjunturas políticas e econômicas externas, mas que atingiam diretamente uma região. (MARTINS, 2007, p. 28)

De forma sintética podemos afirmar que temos elementos suficientes para entender as elites políticas brasileiras para além das noções deterministas da economia ou das ideias. É tarefa fundamental entendê-las dentro de suas lógicas locais e nacionais, dimensionando suas

movimentações em diversos espaços e como essas movimentações constituem parte ou não de suas estratégias, levando sempre em consideração suas redes. Além disso, é fundamental frisar que os atuais trabalhos têm apontado também a necessidade de evitarmos a lógica de que essas elites necessariamente constituíam sempre centros geográficos de poder, embora a proximidade com a corte, por exemplo, pudesse significar facilidades políticas. A tese aqui citada de Farinatti, por exemplo, demonstra de forma cabal a relevância e poderio político-econômico de parte da elite dos “confins meridionais”. Poderio esse comparável com as elites tradicionalmente tidas pela historiografia como mais relevantes e decisivas para o jogo político do império.

Outros pesquisadores brasileiros têm se dedicado nos últimos anos a refletir sobre as instituições e o pensamento político brasileiro de forma diferenciada, especialmente sobre o século XIX, tratando, assim, da atuação das elites políticas e se preocupando com o tema do governo representativo. Alguns desses trabalhos nos chamam a atenção, independente das possibilidades de diálogo que possamos vir a estabelecer. O que procuro aqui não é me alinhar ou superá-los mas, de alguma maneira, situar os meus questionamentos de pesquisa em relação a esses trabalhos.

Um dos casos é o recente estudo de Christian Lynch (2014) em que o autor procura compreender as transformações institucionais e o pensamento político no Brasil entre 1822 e 1930. O trabalho de fôlego inclui uma rigorosa reconstituição de eventos políticos, dados institucionais acerca do jogo partidário, processos eleitorais e mecanismos de representação política no país. Em uma proposta clara de diálogo com a Ciência Política, o pesquisador vale-se de ferramentas conceituais para buscar elementos explicativos. Interessa-nos aqui observar algumas de suas colocações acerca do jogo político no Império. Lynch parte da ideia de uma transformação nas instituições políticas brasileiras através de modelos de leitura sobre o sistema político e seu grau de penetração. Para o autor, os processos de disputa estavam devidamente controlados pelos “de cima”, e as reformas eleitorais tinham basicamente como objetivo permitir uma alternância de poder segura para os interesses do poder central, ou seja, garantir que se existisse um certo equilíbrio na configuração do parlamento, evitando uma hegemonia radical de um dos partidos. Tais reformas faziam parte de uma estratégia para amenizar o desgaste do Poder Moderador, ou seja, corrobora de alguma maneira a tese de que tal instrumento constitucional tinha um quê de arbitrariedade dentro da dinâmica política do Império. Embora reconheça que o Poder Moderador tinha papel fundamental na garantia da estabilidade da monarquia constitucional, o faz apresentando essa ideia como parte de um modelo pré-determinado, onde a inversão partidária na formação de gabinetes, por exemplo,

aparece como uma fórmula. Parece-me que, apesar da tentativa de oferecer uma explicação mais ampla e complexa, esse caminho ainda esbarra na ideia de que é possível entender a realidade política do Segundo Reinado através de uma noção muito fechada de representação e que ainda gira em torno de modelos e tipos ideais que tem como centralidade um certo estereótipo de liberalismo europeu.

Em outra ala, temos os trabalhos da historiadora Mirian Dolhnikoff. Posteriormente à sua tese, a autora tem apresentado uma série de estudos que tratam da questão da noção de governo representativo nos oitocentos brasileiros. Basicamente, suas análises focam a crítica na tradicional corrente de pensamento das “ideias fora do lugar” no Brasil e nos diversos trabalhos que eventualmente retrataram a monarquia brasileira como “mitigada”, “absolutista” ou “desfigurada”, tendo como modelo comparativo um suposto modelo de liberalismo europeu. Suposto, devido ao fato de que nessas análises o liberalismo europeu é constantemente colocado como “puro” e “ideal”, enquanto o que aqui teria se desenvolvido seria uma corruptela, nos impedindo inclusive de tratar o governo como representativo. Dolhnikoff procura, portanto, defender a ideia de que o que se constituiu aqui foi um governo representativo, resultado de uma mistura de preceitos liberais franceses e ingleses.<sup>7</sup>

Parece-me que o grande desafio é entender de forma clara como os valores e ideias que circulavam no período produziam efeitos no cotidiano político. Interessa menos medir o quão um sistema era ou não representativo (nos obrigando a partir de algum modelo conceitual) mas sim entendermos como a noção de representação se constituía entre os atores históricos ao longo do tempo, de determinadas conjunturas, ou seja, entender mais o contexto de interação em suas conjunturas (e fissuras), para então entendermos como tais ideias ganhavam vida através da fala e das ações de linguagem.

### 1.3 O “POLÍTICO”, AS CULTURAS POLÍTICAS E A LINGUAGEM

O caminho seguido e que apresentaremos aqui nessa seção não é inovador nem pretende se afastar de reflexões importantes feitas por autores como Daniel Cefäi, Serge Bernstein, Pocock, Skinner, René Rémond e Pierre Rosanvallon, o último especificamente em

---

<sup>7</sup> Para Dolhnikoff, "no Brasil, acabou prevalecendo um arranjo peculiar que combinava características dos modelos inglês e francês. Da França vieram a divisão entre cidadãos ativos e passivos, sendo que só os primeiros tinham direito de voto, e a eleição em duas fases, onde os votantes votavam nos eleitores que, por sua vez, votavam nos deputados. Da França e da Inglaterra veio o voto censitário. Da França e da Inglaterra veio a monarquia constitucional bicameral, com uma câmara eletiva temporária e outra vitalícia. Também da França veio o modelo de monarquia constitucional no qual a nomeação do ministério pelo rei não precisava corresponder à maioria parlamentar. Dos Estados Unidos veio, a partir da década de 30, a inspiração federativa que tornava os deputados representantes dos interesses provinciais." (DOLHNIKOFF, 2008, p.14 )

sua defesa de uma história conceitual do político. Partindo da crença de que é necessário percorrermos um caminho de diferenciação dos campos de estudo que observaram os fenômenos políticos nas últimas décadas, mas que, isoladamente, não necessariamente nos forneceram respostas adequadas, como a História Social, a Sociologia Política e a Teoria Política.<sup>8</sup> A ideia de Rosanvallon (2010, p. 87) de privilegiar o “inacabado, as fraturas, as tensões” nos ajuda a construir um campo de análise do político onde o Estado não se sobreponha à sociedade e ao mesmo tempo permita observarmos o político como tudo aquilo que se relaciona diretamente à vida cotidiana e às relações sociais, mas sem necessariamente estarem ligados ao que enxergamos como “imediatamente político”, como no caso das disputas partidárias e parlamentares. Ao invés de fecharmos, abrimos o leque de sentidos. Resumidamente, podemos afirmar que esse projeto, não só de Rosanvallon, ao “decodificar” essa retomada de uma história do político tornou possível um novo olhar:

A retomada da História Política impõe dois desafios pertinentes: em primeiro lugar trazer à tona uma visão mais complexa e ampla do “político”, levando em consideração uma série de fatores tradicionalmente colocados de lado, o que inclui a necessidade de não tratar o político como mera consequência do poder estatal. Em segundo, a necessidade de que esse movimento seja feito sem que se caia nas armadilhas das teorias fechadas, tradicionalmente voltadas à interpretação de realidades muitas vezes distantes da nossa, e que podem por consequência mais aprisionar do que libertar os olhares interpretativos. Um caminho para essa “libertação” pode ser encontrado no conceito de culturas políticas, que será devidamente abordado na próxima seção.

Como já foi dito, parte do esforço dos autores citados anteriormente na busca pela retomada de uma História Política, uma história do político, se deu pela inserção da noção de culturas políticas em seus estudos. A noção de culturas políticas ganha sentido quando se altera a dimensão do Estado

como uma instância do político, por sua vez interpretado não como um domínio isolado da realidade, mas como “o lugar onde se articula o social e sua representação, a matriz simbólica na qual a experiência coletiva se enraíza e se reflete por sua vez”. (MARTINS, 2007, p. 24)

---

<sup>8</sup> Aqui o autor demarca de forma mais ampla suas diferenças com esses três campos. Basicamente a História Social se restringe muitas vezes apenas aos “conflitos de poder e de oposição de interesses”, a Sociologia Política busca quase sempre apenas “desencantar a política”, já a Teoria Política padece de um grande “procedimentalismo”. (ROSANVALLON, 2010. *passim*.)

Para Berstein (1998), a cultura política define-se como um conceito alternativo às visões deterministas de boa parte da sociologia e do pensamento marxista que muitas vezes subjugou a ação dos indivíduos às estruturas econômicas da sociedade. Sendo assim, a cultura política não seria uma chave mágica que abriria todas as portas necessárias de entendimento de uma realidade ampla, mas permitiria entender de forma mais específica realidades e fatos dentro de sua complexidade. Essa percepção deve levar em conta as representações e tradições partilhadas por indivíduos que vivem o mesmo tempo histórico e compartilham as mesmas vivências e regras, bem como sofrem os efeitos dos mesmos acontecimentos, como transformações e crises.

A articulação coerente de alguns elementos é fundamental para o entendimento dessa cultura política: a articulação de (i) uma base de ideias, concepções ou filosofia, (ii) uma visão compartilhada sobre o passado, (iii) um olhar sobre as instituições do tempo presente, (iv) um olhar sobre qual tipo de sociedade poderia ser considerada ideal e (v) a construção de um determinado tipo de discurso sobre a realidade. Ou seja, "outra coisa que não uma ideologia ou um conjunto de tradições; e, por outro lado, o caráter plural das culturas políticas num dado momento da história e num dado país" (BERSTEIN, 1998, p. 350). A cultura política é, portanto, para Berstein, um fenômeno individual sim, porém interiorizado pelos homens e compartilhado de forma coletiva. Isso torna a análise ainda mais complexa, já que o processo de formação dessa cultura política é lento, depende de inúmeros processos, relações, interações. Além disso, a sua interiorização nos indivíduos nos obriga a imersões complexas para um entendimento mais claro.

Se Serge Berstein foi fundamental para determinado avanço na História Política, novas contribuições,\* como a de Daniel Cefäi, tem sido de grande valia para a atualização da noção de cultura política e a introdução de novas reflexões que podem nos ajudar a entender melhor determinados fenômenos políticos. Basicamente podemos sintetizar a contribuição de Cefäi em um "combate": "a armadilha da reificação dos dois termos "cultura" e "sociedade"." (CEFÄI, 2001, p. 94).

Para Cefäi,

As culturas políticas não podem ser estudadas somente como sistemas simbólicos ou funcionais. Elas devem ser enfocadas pelos estudos de casos, que articulam análises de lógicas de ação e de situação e que mostrem in vivo e in situ como atores agem em dada situação para produzir sentido, para se compreender uns aos outros e colaborar uns com os outros, para exprimir e sustentar crises e conflitos, para criticar ou justificar discursos ou ações,



para configurar visões do mundo e resolver situações problemáticas. (CEFÄI, 2001, p. 94)

Valendo-se da lógica de “campos de experiência”, inaugurada por R. Koselleck, Cefäi trata as culturas políticas como processos contínuos de interação, onde os atores, através de suas ações, geram novos quadros e engendram determinadas transformações. Ao contrário de boa parte das teorias que entendem os atores como meros mecanismos de sistemas culturais e sociais, para ele são os atores que determinam através de suas experiências essas realidades. Esses fatores se compõem e recompõem, mesmo quando existe estabilização. Ou seja, as representações coletivas não criam os quadros e sim são as interações reais.

Se boa parte dos debates contemporâneos de análise se concentrou na dicotomia entre o “micro” e o “macro”, dessa vez pretende-se entender a realidade através dos chamados “micro-contextos”, que permitam, por sua vez, desnaturalizar qualquer categoria engessada e “agregados coletivos”, que muitas vezes dificultam a percepção de ações e acontecimentos.

Los actores no son únicamente individuos que buscan la optimización de su función de utilidad, ni tampoco vectores de la reproducción de una comunidad o una tradición; no son sólo máquinas para computar datos a fin de optimizar la relación entre inversiones y ganancias, y no se encuentran en una simple relación de repetición de los esquemas afectivos, cognoscitivos y normativos que les fueron transmitidos. (CEFÄI, 1997, p. 150)

O olhar codificado por Cefäi amplia o escopo de análise e permite inclusive entender e “recolocar no jogo” atores excluídos da análise política devido a seus “silêncios” e formas peculiares de agir, muitas vezes “engolidos” pela análise das ciências humanas dentro de grandes estruturas sociais e políticas. Sendo assim, faz enorme sentido que o autor utilize muitas vezes a expressão no plural, ou seja, “culturas políticas”, tendo em vista que a necessidade de análise dos diversos mecanismos de interação em micro-contextos podem nos oferecer uma gama de entendimentos sobre a diversidade da forma de pensar, agir e produzir efeitos dos atores em seus determinados contextos.

A cultura política, portanto, torna-se instrumento importante de análise ao se definir como “gramáticas da vida pública”, ou seja, “regras de coerência e de pertinência, que deixam, entretanto aberto um campo de manobras para a improvisação” e uma “ecologia política” onde não se dissocia cultura e política. A cultura política, nesse caso, não é concebida como um “subsistema” e “representações” e “sistemas culturais” (CEFÄI, 2001) não são tratados como meras consequências de disputas de interesses ou conflitos na

sociedade. A questão que se coloca agora, portanto, é como investigar tais elementos dentro do discurso político nas fontes em que essa tese se apóia. Sobre isso, discorreremos a seguir.

O modelo de abordagem chamado genericamente de “contextualismo linguístico” não é exatamente um caminho novo. Vem se desenvolvendo desde a década de 1960 com as primeiras publicações de Skinner e Pocock, que constituíram, com outros historiadores, como John Dunn, a chamada Escola de Cambridge, influenciados pelas primeiras publicações de Peter Laslett.<sup>9</sup> Skinner, particularmente, promoveu uma grande contribuição ao fornecer uma série de críticas à maneira como a filosofia e a ciência política vinham abordando os textos clássicos até então. Basicamente, dividiu sua observação em quatro aspectos centrais, nos quais criticava a ideia de que a abordagem tradicional gerava mitologias e não histórias a mitologia da doutrina (SILVA, 2010), quando o historiador enquadra forçosamente autores de determinado período em campos fechados e bem delimitados de ideias; a mitologia da coerência, que presume que as formulações de determinados autores são sistemas fechados e bem definidos, livres de incoerências ou aberturas; a mitologia da prolepse, quando o enunciado é definido pelo significado que tem para o historiador e não para o autor; e, por fim, a mitologia do paroquialismo, quando mediante a dificuldade de estabelecer conexões com a realidade do passado em que está inserido o autor, o historiador produz conexões entre o universo mental do autor e o do seu tempo.

Obviamente, a conjunção dessas mitologias teria como efeito final a produção de interpretações anacrônicas. Skinner vai, portanto, buscar a contribuição dos filósofos da linguagem como forma de construir sua metodologia.

Se Collingwood é a principal influência na visão de Skinner sobre a natureza do conhecimento histórico, é a filosofia do segundo Wittgenstein que permite ao historiador de Cambridge a elaboração da crucial noção de significado (meaning). Skinner parte da célebre formulação de Wittgenstein de que “palavras também são atos”. (SILVA, 2010, p. 305, grifos nossos)

O caminho seria, portanto, se colocar diante de três questões, por ele chamadas de *meanings*: (i) O que as palavras, ou específicas palavras ou sentenças significam nesta obra? (ii) O que isto significa para mim; (iii) O que o autor quis dizer com o que ele disse nesta obra? O terceiro *meaning* seria o mais importante e a condição necessária para interpretá-lo é

---

<sup>9</sup> John Dunn, também de Cambridge, ganhou destaque com seu trabalho sobre Locke. Nesse trabalho, ele questionou a leitura tradicional da obra do pensador, inclusive a maneira como ele era tratado naturalmente como um liberal. Peter Laslett, ao longo da década de 1950, publicou a série *Philosophy, Politics and Society*, e foi, para Pocock, uma das figuras importantes para a ascensão de uma historiografia que se preocupava com a linguagem.

justamente compreender a sua intenção ao escrever o texto incorporado à própria ação linguística, ou seja, pela própria atividade de se escrever o texto. Essas intenções não remetem a aspectos subjetivos, mas a elementos claramente “capturáveis” de determinada realidade, ou seja, compreender o texto dentro da realidade linguística e contextual, preocupando-se antes de tudo com o que o autor se preocupou, as perguntas e respostas que ofereceu para determinadas situações.

É possível estabelecer uma ponte de entendimentos entre esses autores que pensaram a noção de cultura política com o conceito de linguagem oferecido a nós por J.G.A Pocock. Essa ponte se torna ainda mais relevante quando se trata de analisar o discurso de membros de elites políticas, como faremos ainda à frente neste trabalho. As elites políticas que proferem discursos que circulam e repercutem em diversos espaços e instâncias, nos ensina Pocock, são atores de grupos treinados para pensar de maneira diversificada.

Para Pocock (2003), a palavra “discurso” é o ponto de partida. A história do chamado pensamento político é antes de tudo a história do discurso político, e o discurso político precisa de uma história, o que nos leva a conferir a ele performances e ações. Eis o papel central da linguagem. “A linguagem determina o que nela pode ser dito, mas ela pode ser modificada pelo que nela é dito. Existe uma história que se forma nas interações entre *parole* e linguagem” (POCOCK, 2003, p. 64).

O *parole* e *language* (discurso e língua, respectivamente) em sua interação são centrais, portanto, na compreensão de determinadas ações e performances de grupos, que muito podem nos explicar sobre determinadas sociedades. Compreender essa interação é o primeiro passo para uma história do discurso. Mas afinal, o que podemos considerar as *languages* a que Pocock se refere? “São idiomas, retóricas, maneiras de falar sobre política, jogos de linguagem distinguíveis, cada qual podendo ter seu vocabulário, regras, pré-condições, implicações, tom e estilo.” (POCOCK, 2003, p. 65).

A tarefa do historiador é mover-se do *langue* para a *parole* na busca da compreensão dos atos de enunciação para investigar os efeitos desses atos, as circunstâncias e comportamentos dos atores e as linguagens nas quais os atores efetuam os atos. Isso nos oferece uma história fortemente ligada aos eventos e atos efetuados, fortemente contextual e atrelada às mentalidades quando essas são articuladas ao discurso e, por fim, uma história mais da retórica do que da gramática do conteúdo do discurso. Isso significa compreender, portanto, as estratégias que envolvem o discurso.

Basicamente podemos assim definir os elementos até aqui levantados: a necessidade de superação de perspectivas demasiadamente normativas ou procedimentalistas na

historiografia brasileira nos abre o campo do político como espaço da vida comum, das relações sociais complexas, dos significados das vivências e interesses. Tal campo, por sua vez, nos exige um olhar mais complexo do Estado, não mais como espaço apenas da reprodução e das grandes estruturas, mas também o espaço da ação dos indivíduos e de sua capacidade de ação. Partindo dessa dimensão, chegamos à noção de cultura política, que nos permite compreender como indivíduos e grupos sociais interiorizam uma série de elementos de sua vida social e agem em determinados momentos da vida política.

A combinação dos fatores deve ser encarada como um arranjo de interações onde as determinações se dão também de acordo com as circunstâncias. As circunstâncias, por sua vez, são medidas de acordo com as necessidades que os indivíduos e seus grupos têm em determinados momentos, necessidade aqui não entendida em um sentido material, mas fundamentalmente no sentido das ações que são exigidas mediante desafios históricos de toda dimensão. Aliás, é importante levarmos em consideração que tais desafios não devem ser medidos em escalas do tipo “maior” ou “menor”, já que os atores não podem simplesmente estar submetidos ao julgamento anacrônico dos historiadores que muitas vezes depositam em seus investigados suas demandas presentes. Tal reflexão, obviamente, nos obriga a uma imersão cada vez mais ampla no universo das fontes, não pelo fetiche do documento, mas pela busca incessante da captação dos acontecimentos. E os acontecimentos por si só, nada dizem. Funcionam como as variáveis necessárias para compreendermos esses multifatores dentro da “equação” proposta.

#### 1.4 O CAMPO DA EXPERIÊNCIA: ALGUMAS OBSERVAÇÕES SOBRE A NOÇÃO DE REPRESENTAÇÃO NO SÉCULO XIX

Tendo em vista os debates anteriores, antes de nos debruçarmos sobre as fontes selecionadas para essa pesquisa, acreditamos ser importante a tentativa de delimitar o campo de experiência dos atores. Retomando Cefâi, ao buscarmos estabelecer um estudo de caso como forma de entender as culturas políticas de um determinado grupo, é fundamental que nos empenhemos em expor da melhor maneira possível o ambiente onde os atores escolhidos geram quadros reais de interação e, por consequência, entender como lidam com seus dilemas. Tratamos aqui dessas culturas políticas no plural justamente por que os referenciais teóricos escolhidos para essa pesquisa nos indicam que não é possível tratar de uma única cultura política quando investigamos essas elites. É importante que tenhamos em mente que as peculiaridades de grupos, incluindo suas trajetórias, vivências e inserções territoriais

tendem a produzir formas diferentes de enxergar as mesmas questões, mesmo quando apresentam algo em comum.

Nesse primeiro momento, trataremos de uma forma mais ampla as elites políticas brasileiras na tentativa de traçar um panorama geral desse campo de experiência. O que nos interessa aqui, mais uma vez, é tentar entender um escopo de ideias políticas e acontecimentos que foram fundamentais para constituir esse campo. Embora venhamos construindo até aqui a perspectiva de escapar de modelos e conceitos prontos e demasiadamente fechados, nos valeremos de algumas noções prévias com o objetivo de organizar para fins de análise algumas ideias sobre representação que foram construídas ao longo dos séculos XVIII e XIX. É importante dizer que não temos o objetivo de fazer uma “arqueologia” de pensadores, nem algo parecido. A intenção é, através do levantamento de alguns casos emblemáticos, apontarem aspectos relevantes que possam nos ajudar a seguir em frente.

Essa escolha se dá pelo perfil das fontes analisadas mais a frente, fontes essas que nos revelam uma série de elementos ligados a esse campo de experiência, mas fundamentalmente pela relevância que o tema da representação teve ao longo do século XIX no Brasil e como essa noção foi fundamental para a construção das culturas políticas dessas elites. É por isso que inevitavelmente as discussões aqui apresentadas relacionam-se diretamente com a noção de governo representativo e com a peculiaridade de nosso modelo, expressa através da existência do Poder Moderador.

O primeiro passo, portanto, é a necessidade de alguma contextualização acerca desse debate que remonta ao século anterior. Embora o tema da representação tenha um destaque fundamental no século XIX, essa construção iniciou-se anteriormente. Segundo Pitkin,

[...] embora o desenvolvimento etimológico do conceito moderno de representação, ao menos em seus aspectos politicamente significativos, estivesse essencialmente acabado antes do final do século XVII, seu desenvolvimento na teoria política mal tinha começado. Na teoria política, sua elaboração continuou contra o pano de fundo das grandes revoluções democráticas do final do século XVIII e depois das prolongadas lutas políticas e institucionais do século XIX: o sufrágio, a divisão em distritos e a proporcionalidade, os partidos políticos e os interesses e políticas, a relação entre as funções legislativas executivas e as instituições legislativas e executivas. (PITKIN, 2006, p. 39)

O desafio do entendimento sobre a questão da representação ao longo dos séculos XVIII e XIX não se limita apenas ao debate sobre como esse conceito se transformou ao longo dos períodos, mas também como a ação política de diversos atores influenciou esse significado, tendo em vista a disputa em torno desse conceito. Relembrando o que Pocock e

Skinner nos ensinam, torna-se importante ressaltar que a noção de representação deve ser entendida de forma muito particular com o objetivo de não se confundir com a noção de representação construída ao longo do século XX. Essa diferença será esmiuçada naturalmente ao longo dessa seção.

A representação não se limita, portanto, a uma simples simbologia política, mas a um conjunto dinâmico de valores que ao longo de décadas refletiu-se na constituição de instituições, práticas e novos valores, como vimos na citação acima. Parece-nos pertinente compreender a representação como um processo histórico cercado de dinâmicas e particularidades, onde o desenvolvimento das tais instituições, práticas e valores variavam de acordo com as peculiaridades históricas.

Para alguns autores da época, a representação, nesse período, pode ser resumida em um debate central, que é o da constituição do mandato. Representar seria, antes de tudo, estar em algum lugar por aqueles que não podem estar naquele momento e por isso investem poderes nesse alguém para realizar essa representação. Isso nos leva a outra questão: como se acomodam os interesses locais, parciais e nacionais no âmbito do desenvolvimento da lógica da participação? A resposta a essa questão pode ser dada a partir do momento em que observamos dois modelos claros de representação desenvolvidos ao longo dos séculos XVIII e XIX.

Um dos modelos de representação em disputa nesse período buscava estabelecer um consenso sobre a ideia de “bem maior”. Esse “bem maior” era o estado nacional. Edmund Burke, por exemplo, constitui um raciocínio como esse ao longo de sua atuação, nas décadas finais do século XVIII.<sup>10</sup>

O Parlamento não é um congresso formado por embaixadores de interesses diferentes e hostis, que cada um deve sustentar-se como agente e advogado contra outros agentes e advogados. O Parlamento é uma assembleia deliberativa da nação, com um interesse, o interesse do todo – onde os preconceitos locais não devem servir de guia, mas sim o bem geral, que resulta do juízo geral do todo. É verdade que os senhores escolhem um membro; mas ele, uma vez escolhido, não é um membro de Bristol, é um membro do Parlamento. (BURKE, 1949c, p. 116 apud PITKIN, 2006, p. 31)

Ou seja, embora o parlamentar represente o eleitor, ele representa antes de tudo a nação. Essa é a lógica de governo fiduciário, ou seja, um governo no qual se deposita toda confiança na representação. Para isso, os governantes deveriam ser sábios, equilibrados e

---

<sup>10</sup> Pitkin (2006, p.) destaca o papel de Burke nessas formulações. Dentre elas a ideia de que "o Parlamento não é um congresso formado por embaixadores de interesses diferentes e hostis[...]" Em seus discursos era recorrente a ideia de que o parlamento, assim como o soberano, representavam a nação.

virtuosos. Esse modelo de Burke é chamado de modelo de representação de interesses fixos, para o qual a ideia de um interesse geral estaria acima da ideia de interesses pessoais. Por muitas vezes Burke segue defendendo esse modelo:

[...] mas a ideia de representação pessoal triunfaria sobre a ideia burkeana de representação de interesses fixos; mesmo no tempo de Burke, os teóricos do liberalismo nos dois lados do Atlântico estavam articulando uma teoria da representação de pessoas que têm interesses. Na América, representação era claramente representação de pessoas, e os interesses tornaram-se um mal inevitável, que deveria ser domesticado por um governo bem construído. Na Inglaterra, o utilitarismo não apenas favorecia a representação de pessoas como fazia do interesse um conceito cada vez mais pessoal. (PITKIN, 2006, p. 34)

Como é possível perceber, o chamado modelo inglês constituiu-se de outra forma. A ideia de representação de interesses pessoais sugere, antes de tudo, um parlamento forte que seja capaz de garantir o controle do governo para a realização dos direitos e liberdades individuais. Nesse caso,

O peso do poder se desloca do rei para o parlamento, a monarquia, tornada primeiro constitucional e depois parlamentar, transformou-se numa forma de governo bem diversa daquela para a qual a palavra foi cunhada e usada durante séculos: é uma forma mista, metade monarquia e metade república. (BOBBIO, 2012, p. 107)

A construção de uma monarquia constitucional, na qual o parlamento era dotado de poderes de controle sobre o poder do rei, tornaria para alguns quase impossível distinguir nos tratados de direito constitucional monarquia e república. Hegel, segundo Bobbio (2012, p.107), viu na monarquia constitucional do tempo que vivia uma espécie de retomada do governo misto dos antigos.

Podemos afirmar que uma das marcas da Revolução Francesa de 1789 foi trazer para o centro da política os debates sobre representação através das disputas de modelos para a constituição do governo ideal e equilibrado. Basicamente, duas vertentes disputaram esse modelo e podemos dividi-las em dois espectros: as que entendiam que a soberania poderia ter um caráter precedente e, por consequência, dotar o monarca de poderes sobre a atividade dos outros poderes e as que entendiam que era necessário constituir um modelo onde a soberania residisse inexoravelmente no povo. Obviamente essa dicotomia não é suficiente para explicar a complexidade desse momento de debate, mas nos ajuda a entender uma gama de ideias. Começemos pela segunda, que era

[...] tributária do republicanismo de Rousseau e Mably, e encabeçada então por Sièyes, dispensava toda a noção de equilíbrio de poderes e de sua interconexão por mecanismos de freios e contrapesos. O modelo da Constituição inglesa, complicado maquinário para coibir ou amenizar as sobrevivências da opressão feudal, não se justificava na França, onde a ruptura completa com a feudalidade estava inscrita no próprio programa da Revolução (Sièyes, 2001:41). Entendendo que a função da representação era a de encarnar, em um órgão do Estado, a unidade da soberania absoluta da nação, Sièyes e Le Chapelier defenderam, então, um arcabouço constitucional no qual uma assembleia unicameral, eleita por todo o país, haveria de enfeixar em suas mãos todas as prerrogativas inerentes à soberania, a principal das quais era o monopólio da produção. (LYNCH, 2005, p. 614)

Do outro lado estavam autores como Sieyès e Constant. Ambos buscaram teorizar mecanismos que pudessem funcionar como pontos de equilíbrio entre os poderes, gerando algum tipo de equilíbrio. Sieyès, particularmente, tratou da questão do Senado ou da criação de um conselho constitucional, enquanto Constant adotou a ideia de um Poder Moderador, estabelecendo assim que o monarca “deveria manter-se afastado das atividades governamentais assumindo a qualidade de árbitro do sistema político” (LYNCH, 2005, p. 613).

Constant, em seu clássico discurso proferido no Athénée Royal de Paris em 1819, intitulado "Da liberdade dos antigos comparada à dos modernos", buscou pontuar as características de um sistema representativo e, através disso, nos forneceu alguns elementos para a compreensão da noção de representação política tal como era veiculada nesse período. Constant é categórico ao afirmar que “o sistema representativo é uma procuração” (CONSTANT, 2005, p. 18); a ideia de que a massa delega o poder é algo que se fortalece no século XIX, de certa forma, influenciando os atores políticos em diversas realidades históricas. Para Constant, "o sistema representativo não é mais que uma organização com a ajuda da qual uma nação confia a alguns indivíduos o que ela não pode ou não quer fazer” (CONSTANT, 2005, p. [21]).

Constant traça uma metáfora entre o mundo dos negócios e o mundo da representação política ao afirmar que

Mas, salvo se for insensatos, os homens ricos que tem administradores examinam, com atenção e severidade, se esses administradores cumprem seu dever, se não são negligentes, corruptos ou incapazes; e, para julgar a gestão de seus mandatários, os constituintes que são prudentes mantêm-se a par dos negócios cuja administração lhes confiam. Assim também os povos que, para desfrutar da liberdade que lhes é útil, recorrem ao sistema representativo.



devem exercer uma vigilância ativa e constante sobre seus representantes e reservar-se o direito de, em momentos que não sejam demasiado distanciados, afastá-los, caso tenham traído suas promessas, assim como o de revogar os poderes dos quais eles tenham eventualmente abusado. (CONSTANT, 2005, p. [ 32], grifos nossos)

Para Bobbio (1994), a posição de Constant, embora remetesse aos “antigos”, tinha claro endereço: o filósofo Jean Jacques Rousseau. Ele sugere que a noção de Constant da “fruição pacífica da independência privada” se contrapõe em alguma medida à ideia de Rousseau de que uma república constituída pela vontade de todos era infalível, ou seja, a de que o pacto social concedia ao corpo político um poder absoluto.

#### **1.4.1 Considerações sobre o Brasil: concepções de governo representativo e o Poder Moderador**

A ideia aqui é buscarmos apontar algumas referências que circularam nesse período e contribuíram para a elaboração do conceito de governo representativo no Brasil, mas que também tiveram, em alguma medida, influência nos debates que circundavam essa construção.

Vale dizer que esse debate não chegou apenas a Portugal e por consequência ao Brasil. Ele pode ser entendido como um processo que encontrou eco também na Espanha e em suas colônias. Sendo assim, antes de avançarmos, cabem aqui algumas linhas sobre esse processo.

O surgimento de debates acerca da constituição de governos representativos na América Latina está diretamente ligado às transformações políticas ocorridas na Península Ibérica no início do século XIX com destaque para as consequências que envolveram as invasões napoleônicas. François Xavier Guerra, em um de seus mais importantes estudos, *Modernidad e Independencias - Ensayos sobre las revoluciones hispánicas (1992)*, aponta que no início do século XIX as mudanças políticas na Espanha geraram grandes mudanças na circulação de ideias políticas nas colônias espanholas. A presença francesa serviu como uma espécie de catalisador do processo de emancipação das colônias espanholas tendo em vista que a ideia de uma ameaça estrangeira foi capaz de inspirar sentimentos de representação do ideal de nação e povo. Com a crise da legitimidade do poder real e diante essa ameaça, curiosamente inicia-se um processo de resistência aos franceses, inspirado nos ideais revolucionários que se instalaram nessa mesma pátria algumas décadas antes, assim

la formación de juntas en España desde los primeros momentos del levantamiento era una forma de representación de la sociedad, la afirmación de una legitimidad contraria a la del invasor y de las autoridades que lo habían reconocido. En América el reflejo es idéntico y, en cuanto las abdicaciones fueron conocidas, se produjeron tentativas semejantes para conferir a las autoridades una legitimidad indiscutible. (GUERRA, 1993, p. 43)

Guerra afirma que embora nas colônias espanholas imperasse a censura, uma série de panfletos e obras atravessou o atlântico e permitiram que os habitantes da América Hispânica tivessem contato com a efervescência de ideias que circulava na Espanha devido aos debates em torno da construção de um novo modelo representativo. Movidos pelo temor de serem deixados de lado na reforma da Monarquia Espanhola, uma preocupação clara em relação ao futuro do reino era perceptível no continente americano. Para Guerra o processo de independência das colônias espanholas assemelha-se ao processo que deu início à Revolução Francesa:

la aspiración al «gobierno libre» toma la forma de una nostalgia de las antiguas instituciones representativas. Esta nostalgia es para algunos una máscara destinada a legitimar la conquista de una nueva libertad, para otros tiene un carácter utópico: la vuelta a una Edad de Oro en la que reinaba La armonía entre el rey y el reino. (GUERRA, 1993, p. 28)

Os debates acerca do caráter desse novo modelo vão se dar nas cortes de Cádiz, que vão gerar uma constituição que embora tenha ficado apenas dois anos em vigor foi importante para disseminar uma série de ideias como a separação dos poderes, a garantia de uma soberania popular, bem como uma série de conquistas ligadas a direitos individuais relevantes. Guerra aponta o crescimento das reimpressões de textos e panfletos políticos na Nova Espanha, o que, nesse período, demonstraria o crescimento expressivo da circulação de ideias políticas relacionadas ao debate sobre o modelo ideal de governo representativo e por sua vez tiveram papel fundamental no processo de Independência. Na colônia, era possível que uma série de pessoas tomasse conhecimento dessas ideias e as discutissem, inclusive aqueles que não faziam parte das elites políticas tradicionais, principalmente nas colônias do sul, onde o sentimento de emancipação era maior.

Antes de passarmos ao século XIX no Brasil, é fundamental retomar alguns elementos do século XVIII, que foram determinantes para a formação das elites políticas locais e para a concepção do modelo de governo representativo no país. Sabemos que uma série de reformas capitaneadas pelo Marquês de Pombal foram empreendidas no Império Ultramarino

Português ao longo desse período. Tais reformas partiam do pressuposto da necessidade de colocar o estado no centro das transformações políticas, econômicas e sociais e avançaram sobre questões administrativas, políticas e culturais, em especial na educação. Inegavelmente, essas reformas tiveram impacto significativo para as elites locais.

No Brasil, o período entre meados do século XVIII e o início do Oitocentos é marcado por uma série de rupturas que irão influenciar diretamente a composição e equilíbrio de forças e interesses na colônia, desde as reformas pombalinas até a instalação da Corte portuguesa no Rio de Janeiro, em 1808. Nesse momento, a arquitetura da nova configuração do poder beneficiou-se amplamente das redes de relacionamento e alianças tradicionais entre as autoridades régias e as elites locais, que haviam se intensificado na segunda metade do setecentos, especialmente a partir do período pombalino. Tal conjuntura viria a promover a progressiva ascensão, no sentido da ocupação dos altos cargos jurídico-administrativos, de uma elite mais efetivamente colonial, que combinava a acumulação das funções de mando no nível local com uma certa profissionalização, representada pela presença crescente desses grupos nas universidades europeias. (MARTINS, 2011, p. 1)

Ainda no ritmo dessa nova configuração, com a instalação da corte no Brasil e, posteriormente, em 1815, com a criação de um novo estado político, um debate fazia-se necessário: estabelecer o modelo de governo representativo adequado para Portugal nesse momento. Para isso era necessário constituir uma ideia clara de império, e dois projetos foram apresentados neste período. Suas características gerais podem ser vistas no quadro 1:

Quadro 1 – Modelos de governo debatidos no princípio do século XIX no Brasil

Modelo	“Império luso-brasilico”	“Governo Constitucional”
Características	<p>“um grande reino português com sede no Brasil; estado fundamentado na manutenção do princípio de unidade das províncias e dos reinos em torno da monarquia e da dinastia regente (com sentimento de pertencimento à nação lusa, um sentimento de identidade), mas com autonomia do Reino do Brasil e direitos iguais deste aos de Portugal: uma concepção da cidadania e do “sistema representativo”, pensados e termos da noção de “povo”, tal como aparecia na monarquia portuguesa Setecentista, em que o “povo” era a aristocracia local. Os cidadãos eram os “homens bons”, os que tivessem grandes possessões locais, eventualmente títulos e cuja ascendência não fosse impura (isto é, judaica); e a representação dos “povos” fazia-se por meio de petições. Este projeto requiritava o direito de voto sem liberação da esfera pública, sem tornar a participação política extensiva a muitos.”</p>	<p>uma organização política compreendida como um “corpo de cidadãos”, no qual se admite a liberação da esfera pública e a destruição do poder absoluto do rei. Tal projeto mantém a ligação política entre o Reino do Brasil e o de Portugal, mas admite a autonomia daquele reino e direitos seus iguais aos de Portugal – neste ponto, aproximando-se da proposta anterior. Em vários textos há a afirmação desta autonomia como “independência política” e “soberania política” do Reino do Brasil, ainda que não significando o rompimento político com o Reino de Portugal: a ligação manter-se-ia sob um único governo. Porém, esta autonomia supõe a primazia do poder legislativo e o fortalecimento do mercado interno”.</p>
Expoentes	<p>“Nobres imigrados (como Tomás Antonio Vilanova Portugal), altos burocratas (José Egidio Álvares de Almeida – o Barão de Santo Amaro – José da Silva Lisboa, Quintella e Lobato), membros de famílias ricas e poderosas (como José Carneiro Leão, Fernandes Viana, Manuel Jacinto Nogueira da Gama e José Joaquim Carneiro de Campos).”</p>	<p>“Fazendeiros e negociantes do Rio de Janeiro (como Gonçalves Ledo, João Alves Silva Porto e Manuel Joaquim Silva Porto, Manuel dos Santos Portugal) ou membros da Corte joanina no Brasil (como José Clemente Pereira e o padre Januário da Cunha Barbosa).”</p>

Fonte: Elaboração própria, com base em Oliveira (2005)

Embora o quadro reflita uma percepção mais esquemática<sup>11</sup> sobre os projetos, ele nos ajuda a entender um componente relevante: em primeiro lugar há uma distinção clara entre os projetos, que pode ser atribuída à origem de seus proponentes, já que de um lado, no projeto de “Império Luso-Brasílico”, temos um grupo que pode ser relacionado de maneira mais clara aos interesses da corte. No segundo é possível perceber a presença de indivíduos ligados mais a interesses locais, embora houvesse ali também um número relevante de membros da corte joanina. Embora o projeto de “Governo Constitucional” não previsse necessariamente a ruptura com o Reino de Portugal é possível observar a preponderância de uma noção de soberania política traduzida na lógica de um poder legislativo mais forte e de garantias para o mercado interno. Vale dizer que essas visões não necessariamente são estanques, mas nos permitem enxergar algumas diferenças relevantes. Mais do que entender as consequências que essas visões teriam para o futuro, é importante ressaltar que havia um debate relevante sobre o tema do modelo ideal de governo a ser adotado.

Por outro lado, é fundamental dizer que entre ambos os projetos construídos a partir de 1815 há um consenso sobre a necessidade de existir alguma concepção de cidadania que passe pela existência de participação política real, algo até então não visto claramente no Império ao longo do século XVIII. Embora houvesse um “caráter seletivo do estabelecimento de listas de eleitores, compostas por autoridades municipais ou párocos, que distinguiam quem participaria ou não das eleições” (OLIVEIRA, 2005, p. 52), é possível afirmar que esse debate constitui-se em um início fundamental que terá reflexo nos demais debates sobre a constituição a ser adotado no Brasil e o modelo de governo constitucional já que em alguma medida um princípio de soberania popular estava semeado.

A necessidade de se conferir poder ao príncipe regente no período entre 1822 e 1824 teve influência direta na concepção de governo que passou a ser construída. De um lado, o projeto de José Bonifácio de construir uma monarquia soberana; de outro, o de José Clemente Pereira, na defesa de um governo constitucional. A aclamação de Dom Pedro I como Imperador do Brasil em 1822 simboliza essa disputa: “de um lado, D. Pedro agradece ao povo, reunido no Paço, pelo “título” que lhe concede; de outro, José Clemente declara que a “vontade do povo” o havia aclamado para governar o reino independente” (OLIVEIRA, 2005,

---

<sup>11</sup> Vale fazer aqui um esclarecimento para evitar qualquer tipo de dubiedade sobre a proposta de reflexão desta pesquisa: embora procuremos estabelecer aqui uma crítica a análises esquemáticas de interpretações de fenômenos históricos complexos procuramos lançar mão síntese de informações como forma de organizar dados que são relevantes para a compreensão da pesquisa. Obviamente entendemos que toda sistematização excessivamente objetiva pode gerar prejuízos ao debate. Dessa forma esclarecemos ao leitor esse ponto para que possamos estabelecer este elemento de diferenciação.

p. 53). Esse caráter dúbio é possível ser verificado no sermão de Frei Sampaio na Missa de Sagração

O novo Imperador é caracterizado naquele sermão como “ligado aos interesses da nação” e “Defensor da Constituição”: são as duas características relevantes do novo monarca. Sendo parte da Nação, está fortemente atado aos seus anseios e destinos. Pode comandá-la para a sua felicidade, porque tomou para si os ideais deste povo e dirige-o na sua busca de liberdade e afirmação de seus direitos. Daí o Imperador ser também o “Defensor da Constituição”, como aquele que se coloca na linha de frente da batalha, disposto a lutar contra as forças inimigas em prol da proteção dos direitos de seus povos: “direitos invioláveis” a serem transcritos na Constituição. (OLIVEIRA, 2005, p. 54)

É inevitável afirmarmos que esse debate e esse resultado que vimos anteriormente são peças fundamentais para entendermos como determinadas ideias ganharão espaço entre as elites políticas brasileiras no período posterior à sagração do Imperador e a outorga da carta constitucional de 1824. Tais ideias não se restringiam apenas as que eram usadas como forma de aperfeiçoar essa concepção de governo constitucional, incluindo o papel do monarca, mas também era a base dos discursos e debates sobre os rumos e o aperfeiçoamento do governo constitucional.

Nossa hipótese aqui, portanto, é a de que o produto mais claro e singular dentro dessa concepção de governo formado nesse período é o Poder Moderador. A redação do artigo 98 da constituição de 1824 não deixa dúvida sobre essa relevância:

O Poder Moderador é a chave de toda a organização Política, e é delegado privativamente ao Imperador, como Chefe Supremo da Nação, e seu Primeiro Representante, para que incessantemente vele sobre a manutenção da Independência, equilíbrio, e harmonia dos mais Poderes Políticos. (BRASIL, 1824)

A lógica de oferecer um modelo híbrido de soberania popular (representação do interesse pessoal) e soberania precedente (o rei como “cabeça” do regime) demandou claramente a constituição de um mecanismo que fosse capaz de incorporar a ideia de que esse homem (Imperador) investido de um poder maior deveria ter instrumentos para atuar como árbitro e, com o devido afastamento dos interesses menores, ser capaz de promover equilíbrio entre os poderes. Podemos afirmar que esse modelo

Procura, assim, conciliar as conquistas revolucionárias ligadas às liberdades individuais, e à afirmação da cidadania e da representação política na

formação dos governos, sem contudo dispensar o modelo monárquico, num processo de acomodação das instituições políticas e sociais que a história havia colocado em rivalidade. (ALVES, 2008, p 70)

O retorno a Constant nessa seção se dá pelo princípio de que suas ideias tiveram relevância para o pensamento político brasileiro no XIX e foram utilizadas por diversos historiadores para explicar, entre outras características, o Poder Moderador. Essa relevância de alguma maneira será verificada nessa etapa e em etapas posteriores desta tese. Porém, é inevitável que algumas considerações sobre suas ideias no Brasil sejam tratadas como parte da construção desse campo de experiência. Duas questões são importantes nesse caso: a primeira delas é lembrar que Constant não se resumiu a um teórico do governo constitucional. Entre suas obras é possível encontrarmos uma ampla análise da Revolução Francesa, talvez um dos objetos sobre o qual o filósofo mais se debruçou ao longo de sua vida.

Silvana Mota Barbosa (2001) nos conta que ao longo da década de 1820 é possível afirmar que havia uma considerável circulação das obras de Constant no continente. Registros no Brasil dão conta não só da oferta de exemplares de seus livros, mas também da existência de citações diretas a ele em tratados de direito que versavam sobre modelos de governo nessa época. Além dessa circulação de ideias é nítida a influência dele na elaboração da ideia de Poder Moderador, um poder neutro ou real, incorporado na constituição de 1824.

É claro que Constant não era o único, nem o mais eminente dos publicistas lidos no Brasil, mas foi o único deles que tematizou uma estrutura política baseada em quatro poderes. Talvez por isso todos os estudiosos da História Política do Império ou da Constituição de 1824 também incluem ao menos uma citação ou nota na qual salientam a importância de Constant como idealizador da ideia de um quarto poder [...] (BARBOSA, 2001, p. 50)

É notório também que parte do debate sobre a importância das ideias de Constant passou pela discussão da questão da soberania e, portanto, pelo caráter da representação. Muitos historiadores brasileiros preocuparam-se em discutir se o modelo gerado pelas suas ideias era na verdade um contraponto ao modelo de soberania popular como o de Rousseau, onde a legitimidade deveria residir no povo, não em qualquer outro elemento que o antecesse. A hipótese que seguiremos aqui é a de que esse dilema, na verdade, responde menos ao desafio maior que aqui nos propomos, que é entender como essas ideias chegavam às elites políticas (e se chegavam) e como, por sua vez, geravam (ou não) algum tipo de impacto possível de ser percebido. Parece-nos que a tentativa de colocar Constant nessa

dicotomia atende muito mais à tentativa de entender alguns dilemas posteriores da formação de nosso modelo de democracia representativa.

Vale salientar que há certa diferença na aplicação da ideia de um quarto poder no Brasil através do modelo adotado pela constituição de 1823:

Em 1823, o conteúdo semântico do conceito era aquele de Poder neutro, meramente arbitral, que lhe havia sido atribuído pela doutrina liberal de Benjamin Constant em 1814 e que se difundira no início do reinado de Luís XVIII, quando o próprio partido ultramonárquico (ultra), então maioria parlamentar, o adotou para impor seus pontos de vista ao rei. Embora reintroduzido no contexto monárquico, seu significado era, pois, algo diverso daquele que lhe havia sido conferido 25 anos antes. Agora ficava reservado ao príncipe, autoridade inviolável, apenas o exercício da prerrogativa régia em casos de crise, para fins de controle estrutural da constitucionalidade, ficando ele afastado do governo, reservado a ministros que pudessem ser responsabilizados por seus atos. (LYNCH, 2005, p. 628)

Mais do que um teórico que serviu como guia para o estabelecimento de um modelo de governo representativo é necessário entender o papel de Constant de maneira mais aberta. Em primeiro lugar, pelo fato de que sua produção foi ampla e complexa, tornando a tarefa de identificar com detalhes como e o que essas obras influenciaram no pensamento político brasileiro do século XIX de forma específica, algo quase impossível. Em segundo lugar, pela diversidade de outros autores que circulavam no período. Outros pensadores tiveram papel relevante para a construção de argumentos e teses acerca das características do governo constitucional brasileiro ao longo do século XIX. As questões não se restringiam apenas ao caráter representativo do governo, mas também ao perfil e a adequação das instituições políticas como forma de aperfeiçoar esse governo.

Vale salientar que alguns estudiosos alertaram para a possível influência do pensamento de François Guizot entre os políticos brasileiros nesse período. Guizot foi responsável por diversas publicações sobre os governos representativos da Europa, entre elas "Sobre o Governo Representativo", de 1816.<sup>12</sup> No centro desse esforço estava a tentativa de reafirmar as noções de ordem e liberdade como fundamentais, complementares e universais, como podemos ver a seguir:

This system of government has no unique and solely good type, in conformity to which it must necessarily and universally be instituted. Providence, which allots to nations different origins and destinies, also opens to justice and liberty more than one way of entering into governments: and it

---

<sup>12</sup>Em 1832, uma obra ampla de Guizot foi publicada com uma série de textos onde ele analisou a situação política da Europa através de reflexões sobre o governo representativo. (GUIZOT, 2002)



would be foolishly to reduce their chances of success if we condemned them to appear always with the same lineaments, and to develop themselves by the same means. One thing only is important, and that is, that the essential principles of order and liberty should subsist beneath the different forms which the interference of the country in its own affairs may assume amongst different peoples and at different epochs. These essential and necessary principles of all representative government are precisely those which, in our days, are ignored and outraged. (GUIZOT, 2002, p. 7)

José Murilo de Carvalho destaca a influência de suas ideias nos escritos do Visconde do Uruguai, que refletiam na concepção de que “o problema central da política era equilibrar autoridade e liberdade e que a função essencial desse estado era garantir esse equilíbrio” (CARVALHO, 2002, p. 38). Uruguai teria também encontrado em Guizot a noção de distinção entre direitos civis e direitos políticos e como era fundamental a defesa do primeiro. Tal perspectiva indicaria a razão pela qual Uruguai acreditava que a Inglaterra poderia abrir mão de uma perspectiva centralizadora do ponto de vista administrativo.

Guizot enfatizava que em vez de começar a análise de uma sociedade pelas instituições políticas, dever-se-ia iniciá-la pelo estudo da sociedade, de seus costumes (moeurs), das crenças individuais e coletivas e as relações entre as diferentes classes. Tal procedimento terá grande influência no modo como Uruguai considerará a sociedade inglesa. Antes de mencionar a descentralização administrativa, típica dessa sociedade, ele aborda os elementos sociais desse país. Em primeiro lugar, os caracteriza como semelhantes, ou melhor difundidos uniformemente por toda sociedade. (COSER, 2008, p. 209)

As ideias de Alexis de Tocqueville também tiveram repercussão entre os brasileiros nesse período. Vale dizer que sua obra é uma das mais relevantes contribuições do pensamento aristocrático e sua defesa clara de um governo de poucos se fundamenta pela ideia de que era natural o desinteresse dos homens comuns pelos grandes negócios do estado.

Os negócios gerais de um país só ocupam os cidadãos principais. Estes só se reúnem de longe em longe, nos mesmos lugares; e, como é frequente depois disso eles se perderem de vista, não se estabelece entre eles vínculos duradouros. [...] É difícil tirar um homem de si mesmo para interessá-lo pelo destino de todo o Estado, porque ele compreende mal a influência que o destino do Estado pode ter sobre sua sorte [...] Portanto, é encarregando os cidadãos da administração dos pequenos negócios, muito mais do que lhes entregando o governo dos grandes, que se pode levá-los a se interessarem pelo bem público e a enxergarem a necessidade que têm sem cessar uns dos outros para produzi-lo. (TOCQUEVILLE, 2000, p. 127)

Embora não existam grandes estudos sobre a presença e influência das ideias de Tocqueville no Brasil, alguns pesquisadores identificaram principalmente nos debates sobre centralização e descentralização no Império, algumas influências dos escritos do francês. É o caso de trabalhos como o de Ferreira, onde ela identifica uma constante referência a Tocqueville por parte de Tavares Bastos e o Visconde de Uruguai, em especial a obra “Democracia na América”. Segundo ela, eram ambos, claramente, leitores de Tocqueville, “e ambos se apropriaram de conceitos e argumentos por ele apresentados, cada qual com seu propósito” (FERREIRA, 1999, p. 66).

O panorama aqui apresentado nos permite estabelecer algumas questões: a primeira delas é a de que existia efetivamente uma circulação considerável de ideias relacionadas à noção de representação no Brasil desde o início do século XIX. Por outro lado, é fundamental que tenhamos em mente que essas ideias não eram ao que tudo indica meramente reproduzidas como se fossem recebidas como manuais de aplicação de modelos fechados e prontos a serem reproduzidos. Ideias políticas como as de Constant, Guizot e Tocqueville tinham entrada entre figuras importantes da elite política brasileira e serviam como base para suas reflexões. É possível notar que tais aplicações eram determinadas por elementos conjunturais, ou seja, pelas necessidades de momento, o que nos indica uma dinâmica substancial do jogo político nacional. Ao mesmo tempo, é importante dizermos que as experiências e práticas de poder e governo desses grupos, herdadas de tempos anteriores, eram também determinantes na maneira como constituíam suas ideias.

Em segundo lugar, as questões aqui levantadas nos ajudam a entender que o debate sobre representação no século XIX brasileiro não se limitava ao caráter do governo e ao modelo de soberania simplesmente. Estavam em jogo também fatores como a centralização e a descentralização, bem como a necessidade de equilibrar direitos e deveres daqueles que seriam parte desse governo. Embora as peculiaridades do Brasil fossem determinantes para esses debates, é possível afirmar que o país colocava-se no centro de um debate que tomava conta da Europa e da América: como construir a melhor forma de governo.

Temos elementos suficientes para afirmar que esse momento, iniciado no século XIX desde a instalação da corte joanina no Brasil, fincou bases sólidas de um debate que se estenderia também para o Segundo Reinado e ocuparia os debates promovidos pelas elites políticas, principalmente no Conselho de Estado, parte fundamental do modelo de governo representativo brasileiro. É o que pretendemos mostrar no próximo capítulo.

## CAPÍTULO 2 - O CONSELHO SE REÚNE

O presente capítulo tem como objetivo oferecer uma análise dos debates dos conselheiros nas reuniões do conselho pleno. Entendemos aqui que o discurso político nos aponta a ação política. Inicialmente fizemos uma exposição mais direta em relação às fontes, permeadas de algumas considerações que acreditamos serem pertinentes para contextualizar os debates e organizar alguns indícios. Após essa exposição tecemos algumas análises mais profundas com o objetivo de organizar melhor os achados de pesquisa.

Como já foi dito, o recorte dessa pesquisa diz respeito ao período de 1842 a 1889, compreendendo toda atuação do conselho pleno. O capítulo divide-se inicialmente em dois momentos. No primeiro foram selecionados debates onde o tema da representação tinha espaço central na pauta ou ganhava esse espaço através da dinâmica das discussões. O grande desafio inicial no tratamento das fontes foi lidar com indícios iniciais. Em alguns momentos da história do conselho os debates eram claros e objetivos, tratando do tema da representação de forma muito direta e objetiva, por exemplo, no caso das reformas eleitorais. Não é à toa que quando essa pesquisa começou a dar seus primeiros passos havia a intenção de selecionar os debates que tratavam diretamente das reformas eleitorais que ocorreram ao longo do Segundo Reinado, muito pela influência que os debates de 1878 haviam exposto. Em um segundo momento, tornou-se claro que esses momentos eram apenas uma pequena parte das possibilidades de entender o comportamento desses conselheiros em relação ao tema da representação. Feito isso foi necessário refazer essa busca e trazer à tona outros debates que envolviam o tema, buscando novos indícios e aprimorando o processo de investigação. Os resultados aqui apresentados dizem respeito ao período de 1842 a 1873.

A segunda parte desse capítulo diz respeito a um tema que merece destaque. Foram selecionados os debates onde o Imperador consultava o conselho sobre as dissoluções da Câmara. Esses debates ganharam um papel importante dentro da pesquisa, já que eles evidenciavam um conjunto de elementos centrais no que tange à visão dos conselheiros quanto a questão da representação no Império: o uso e atribuições do Poder Moderador, as relações entre gabinete e parlamento, as movimentações dos grupos sociais nos diversos espaços, as convulsões sociais e, naturalmente, a legitimidade e a estabilidade do regime como um todo. Sendo assim, optamos por analisar separadamente todas as vezes que o Conselho foi chamado a se pronunciar acerca da dissolução da Câmara. Em alguns momentos, como será visto, o conselho foi também chamado a dirimir dúvidas sobre a metodologia de

todo o processo de dissolução, como, por exemplo, o início e o fim de mandatos e sessões legislativas.

## 2.1 PECULIARIDADES DO CONSELHO E DAS FONTES

O Conselho de Estado Imperial do Brasil constituiu-se em um instrumento de uma máquina complexa de governo. É isso que a historiografia pelo qual passamos até aqui nos permite dizer. Não obstante esse fato é possível que verifiquemos essa complexidade quando nos deparamos com o próprio regimento do conselho, publicado provisoriamente em 1842<sup>13</sup>. Ao longo do capítulo durante a análise das fontes procuramos apontar as peculiaridades do funcionamento do conselho.

O Conselho de Estado era ouvido em questões que dissessem respeito ao Poder Moderador (art 7º, 1º, da Lei nº 234) e também em pelo menos duas hipóteses que terminavam por interferir em controvérsias que hoje diríamos judiciais. O Conselho de Estado pronunciava-se: "em conflitos de jurisdição entre autoridades administrativas e entre estas e as judiciárias"; sobre decretos, regulamentos e instruções "para a boa execução das leis". Opinava ainda sobre as propostas que o poder executivo enviasse à Assembleia Geral e sobre "abusos das autoridades eclesiásticas". (LOPES, 2014, p. 300)

Ao definir uma lógica de análise dos dados e ao definir a temática de pesquisa procurei delimitar os elementos a que iria me ater nas fontes primárias. Como eu já havia definido que buscava compreender a forma como determinada elite política imperial lidava com o tema da representação e da participação política, algo próximo do que chamaríamos hoje de "cidadania", julguei necessário me ater às pautas que fizessem uma referência direta aos assuntos que envolvem o objeto<sup>14</sup>. Sendo assim, o primeiro contato com as fontes primárias se deu todo pautado nessa perspectiva. Não se trata de julgar esse primeiro passo como correto ou não, mas sim de perceber como o primeiro contato com as fontes primárias muitas vezes precisa ser enxergado e tratado apenas como o primeiro contato, dentro de uma lógica de experiências de idas e vindas, onde a leitura torna-se sempre uma espécie de reflexão contínua.

---

<sup>13</sup> Sobre o regimento ver Anexo 1.

<sup>14</sup> Nesse caso, o de 1878, as discussões giravam exclusivamente em torno do tema das eleições e do direito à participação. Estava em debate o direito do voto do estrangeiro naturalizado, da pessoa que não professasse a fé do estado e do analfabeto. Tal debate, muito explícito, gerou inicialmente uma visão equivocada sobre o formato das discussões como um todo no Conselho de Estado.

Cabe aqui um pequeno parêntese: o interesse por esse tema e por esses atores nasceu da própria análise preliminar das fontes. Ao ter contato com um dos tomos impressos que reúnem as atas do conselho de estado imperial tivemos acesso a um debate, mais precisamente em 1878, que tratava da reforma eleitoral do Império que culminaria em 1882. Ao contrário da impressão geral e do próprio resultado da reforma efetivada, o discurso e argumentos reunidos pelos então conselheiros não aparentavam, na maioria das falas, um discurso de redução da participação. Pelo contrário: a preocupação com a representatividade do sistema e por consequência de todo o governo eram latentes. Para isso os conselheiros evocavam a constituição de 1824 que dava “vida” a esse estado nacional e funcionava como espécie de coluna vertebral de um sistema político que também era um sistema de valores, crenças e ideias.

A curiosidade me levou a buscar outras ocorrências aleatórias sobre o tema bem como correspondência na produção acadêmica sobre o tema. Tal busca teve uma resposta positiva. Era possível perceber em outros espaços através de trabalhos recentes que a ação das elites políticas ao longo do século XIX não se dava apenas no sentido de conservação e que muitas das análises sobre os mesmos ainda se davam num terreno anacrônico. Visto isso, avancei nas fontes em busca de novas ocorrências que me permitissem elaborar algumas reflexões para a tese de doutoramento.

Mas se esse exercício preliminar de investigação se mostrou virtuoso, novos desafios se colocaram à medida que a leitura das fontes começou. Em primeiro lugar é importante ressaltar aqui que a escolha das atas se deu pelo interesse em relação ao discurso desses atores. O discurso aqui não se refere estritamente à estratégia de argumentação em si, como alguns pesquisadores procuram. Também não me refiro aos elementos linguísticos que podem ser observados. A busca da pesquisa estava relacionada à noção de formulação e cultura política, ou seja, a forma como determinados atores inserem e "ressignificam" ideias com base em suas ações e necessidades presentes, mas também através de seu olhar sobre o passado. Para além da noção pura e simples de ideologia, busquei nas atas e nas falas desses conselheiros a forma como organizavam suas idéias dentro das peculiaridades de suas realidades próprias, partindo do preceito de que elites políticas são plurais, apesar de se constituírem muitas vezes com interesses comuns, já que constroem ao longo de suas trajetórias suas redes sociais e clientelares próprias.

Ainda marcado pela lógica dos debates em torno da reforma eleitoral, em 1878, a primeira busca de evidências nas atas foi em vão. Desde a retomada do Conselho de Estado em 1842 eram raros os momentos que a instituição debatia de forma clara e profunda temas

diretamente relacionados à representação e à participação política. Poucos momentos eram dedicados a pensar o sistema eleitoral em si, de forma direta. Temas ligados ao governo representativo e seu aperfeiçoamento também se mostraram escassos.

A primeira reação do historiador nesses momentos pode ser o de recuo em relação a suas próprias fontes. Partindo de um indício e não encontrando a suposta ressonância nos demais materiais, aparentemente a missão havia falhado. Nesse momento fez-se importante a reflexão teórica e metodológica sobre o período histórico e sobre o caráter das fontes.

A busca por certa “organização” dos debates relativos à temática da pesquisa não logrou sucesso pelo simples fato de que se apoiava numa concepção anacrônica sobre o período. As formas como os espaços do governo representativo do século XIX se organizavam em muito diferem dos espaços de governos do século XX, por exemplo. Outro fator importante é que a demarcação de posições políticas e ideológicas muito claras não constituía algo típico do período, pelo contrário. Um virtuoso membro de uma elite política do século XIX nunca se destacaria por posições demarcadas o suficiente ao ponto que parecesse sectário. Cabe lembrar que a política partidária, ainda que germinal nesse período, era vista como algo extremamente nocivo à ideia de bem comum, predominante na época.

Em se tratando de Conselho de Estado Imperial, as nuances se aprofundam. Esse órgão do Poder Moderador era ocupado pelos mais expressivos membros da elite política da época. Proprietários de terra, juristas, líderes de grupos políticos significativos que encabeçavam redes sociais e clientelares das mais complexas e expressivas. Em sua grande maioria detentores de mandatos, quase todos senadores vitalícios, o que lhes conferia ainda mais poder e independência política. E, por fim, tais conselheiros passavam pelo crivo do Imperador que os indicava para a tarefa de aconselhá-lo com base nos valores de virtude e sabedoria. Temos, portanto, uma elite política altamente cuidadosa com suas formulações e representativa do que havia de mais relevante de uma elite dirigente.

Podemos organizar algumas das reflexões aqui feitas: a primeira delas é que as discussões sobre representação e participação ao longo do século XIX, por parte da elite política brasileira não se dava em termos objetivos, ao menos não da forma que se daria em outros momentos. Isso, ao contrário do que possamos inferir, não significa a escassez de debates, pelo contrário. Significa que tais debates estavam presentes em todos os momentos. Aliás, a noção de representação estava no cerne do regime. Isso significa que somos obrigados a observarmos a cada etapa desses debates. As noções que cada um desses atores portavam se apresenta em inúmeros momentos, o que nos obriga a procurar antes de qualquer valor pré-estabelecido, elementos de uma certa práxis que pode se manifestar de formas múltiplas.

Um exemplo claro é o do apelo ao valor constitucional. Muitas vezes procuramos ao longo desses debates as referências diretas ao pensamento liberal e nos frustramos. Inicialmente podemos inclusive ter a percepção equivocada de que essas ideias não estavam presentes. Por outro lado, ao longo das observações das atas, percebi que a quase todo momento a constituição de 1824 era evocada. Lá estava, portanto, o caráter liberal do pensamento de boa parte desses homens. A noção de que a medida da representatividade de um governo se dava pelo seu caráter constitucional era uma característica tipicamente liberal. E cabe ainda dizer que uma constituição, por exemplo, não se resume a um documento, mas também a toda uma experiência histórica.

O exemplo dado anteriormente, sobre a manifestação do pensamento político, tem menos objetivo de debater ideologias e mais o de expor uma percepção: compreender a forma como indivíduos no século XIX, mais precisamente membros de elites políticas, compreendem tais debates está diretamente ligado a capacidade de compreendermos a magnitude e extensão de determinados valores e a forma como eles se difundem. Nem mesmo as mais objetivas ideologias se constituem em um terreno meramente abstrato. O exercício diário da práxis é inevitável nesse momento. O que nos leva a dizer que não existem separações efetivas entre debates nesse momento.

Dito isto parece que o desafio tornou-se maior ao invés de simplificado. Eu diria que antes de qualquer coisa é necessário vertermos para o entendimento de que o aprofundamento da análise de atas como essas é fundamental. Aprofundar significa antes de tudo priorizar a compreensão de valores múltiplos que podem ser organizados em campos mais amplos. Mas antes de tudo buscar sempre a noção da experiência como base da atuação de indivíduos que apesar de comporem grupos sociais semelhantes, guardam peculiaridades.

Basicamente, as reuniões eram iniciadas com a leitura da ata anterior e logo depois se seguia a apresentação da pauta da reunião do dia. Os presentes eram listados da seguinte forma: primeiro os conselheiros, posteriormente os membros do gabinete. As justificativas de ausência eram também apresentadas e passava-se ao debate. Importante dizer que ao contrário da câmara, por exemplo, onde o na grande maioria das vezes havia um debate direto entre os membros, no conselho as posições eram colocadas de forma subseqüente. Ou seja, não havia por parte dos conselheiros um embate claro, com qualquer tipo de réplica ou tréplica. Todos sustentavam suas posições com o objetivo de construir argumentos sólidos que ajudassem o Imperador a tomar determinado tipo de decisão. Em alguns casos existia por parte de algum dos conselheiros um pedido de “vênia” ou de algum tempo de fala para complementar algum

tipo de observação feita anteriormente. O tema da representação ao longo de cada década teve destaque se compararmos com outros:

É natural que haja essa diferença tendo em vista o objetivo e o caráter do Conselho. Ali não era um espaço de deliberação da representação popular, embora fosse o Conselho parte do modelo de governo representativo vigente no Brasil. Sendo o Poder Moderador a fonte do equilíbrio e da ordem nesse sistema, nada mais natural que os discursos se constituíssem evitando ao máximo transparecer qualquer tipo de interesse menor. Um exemplo disso é a constante referência aos partidos políticos e suas disputas como algo nocivo à ideia de interesse maior. Sendo assim, era razoável que os debates no Conselho tivessem esse perfil, muito mais de construção de argumentos em busca de uma racionalidade “ideal” do que de embate e confronto na defesa de uma determinada posição.

## 2.2 “INDEPENDÊNCIA, EQUILÍBRIO E HARMONIA”: REPRESENTAÇÃO NO CONSELHO (1842 – 1889)

A presente seção tem como objetivo dar ao leitor uma visão mais global do tipo de debate com que se ocupavam os conselheiros e como se dava a dinâmica desses debates. Para, além disso, pretendo apresentar aqui elementos que apontam as preocupações mais latentes mediante a tomada de decisões e aconselhamento, bem como o repertório de argumentos desses conselheiros.

É importante destacar que a relação com o discurso dos conselheiros se constitui no sentido de entender como esse discurso construía e refletia a cultura política dessas elites entranhadas no poder. Sendo assim é necessário deixar claro que temos plena consciência de que esses discursos foram construídos com um olhar muito forte na posteridade. É ingenuidade não imaginarmos que esses conselheiros “lapidavam” uma série de questões antes de se pronunciarem. Por outro lado seria ainda mais ingênuo descartar esses discursos como elementos significativos dessa cultura política e por sua vez da forma como esses grupos construía seu olhar sobre a realidade da nação.

Dessa forma é válido frisar que quando destacamos os argumentos e as estratégias de construção de discurso estamos oferecendo ao leitor um pouco das camadas históricas que citamos ao longo deste trabalho como forma de ofertar possibilidades de análise que dêem conta da peculiaridade do processo histórico e das fontes em específico.

Uma das preocupações mais recorrentes entre os membros do conselho era a necessidade de que os interesses políticos se colocassem acima dos “interesses facciosos”,



expressão muitas vezes utilizada pelos conselheiros. Nesse momento, nada mais faccioso do que os interesses partidários. Em voto separado, o conselheiro visconde de Olinda, em **14 de abril de 1851**, numa discussão de regulamentação da Lei de Terras assinalava:

Entre os perniciosos efeitos de semelhante disposição é preciso não omitir a apreensão geral, que se há de apoderar dos espíritos pela simples consideração dos rancores dos partidos, os quais não poupam meios para suplantar seus inimigos, e que saberão aproveitar-se da ocasião, que se lhes oferece estando todos dependentes do Juízo, que se há de proferir sobre a sua sorte. Que arma poderosa não será essa nas mãos dos partidos em épocas de eleições. (BRASIL, 1850-1857, p. 25)

Além da visão de que os partidos políticos eram “perniciosos”, é possível notar em diversas manifestações dos conselheiros ao longo desse período a ideia de que um governo representativo era antes de tudo um governo acima de paixões e interesses menores. Para além do discurso, havia iniciativas e proposições de aperfeiçoamento das instituições que buscavam diminuir as influências dos partidos políticos nos interesses locais. O próprio conselheiro havia proposto, quando da discussão da Lei de Terras, um dispositivo que concentrasse apenas nas mãos do governo central a possibilidade de venda das hastas públicas, reduzindo assim a possibilidade de barganha local através dos partidos.

O tema dos “interesses facciosos” é rico para percebermos que um dos pilares da dimensão de governo representativo era recorrentemente utilizado pelos conselheiros: a ideia de que a virtude de um governo estava na capacidade de que os representantes políticos fossem capazes de dirigir os interesses exclusivamente coletivos. Não à toa veremos que em muitas ocasiões, como nesta, partidos e interesses de grupo são tidos como empecilhos para o bom funcionamento desse modelo de governo representativo. Como vimos anteriormente, esse é um debate que estava consolidado na sociedade do século XIX, não só no Brasil.

Se os partidos políticos eram preocupação constante entre esses homens de elites, outra preocupação latente nos debates do conselho de estado nesse período é com a lisura dos processos eleitorais. Acima dos resultados está a preocupação com a relação direta entre o caráter dessas eleições e o caráter representativo do sistema político brasileiro. Esse tema nos ajuda a perceber como os conselheiros constroem encaminhamentos práticos sobre determinados problemas e ao mesmo tempo materializam argumentos acerca de temas que muitas vezes eram contemplados apenas nas ideias, como é o caso da busca pela perfeição de um sistema eleitoral.

Ao longo dessas décadas analisadas na pesquisa são muitas as vezes que a fraude e a interferência considerada maléfica de atores políticos nos processos eleitorais aparecem como tema de debate, direta ou indiretamente. Como exemplo, cabe destacar quando o conselho se reuniu em **29 de maio de 1856** para discutir a situação de um padre da diocese de São Paulo, acusado de tentar interferir nas eleições. O padre, ao que tudo indica, havia causado uma boa confusão não só com seus pares da igreja, mas também com o poder local.

[...] o Padre Francisco de Paula Toledo, que tendo desde 1843 começado uma carreira policial, já como subdelegado, já como Juiz Municipal; em 1849, quando Delegado, fez ouvir o eco de suas proezas eleitorais em toda a Província e mesmo além. Diz o Bispo que depois do seu Regulamento (1852) indo o Padre à sua residência – então o exortamos a demitir-se da Delegacia, fazendo-lhe ver que era emprego incompatível com o Sacerdócio; o exortamos a não entrar em manejos eleitorais; respondeu-nos com voz firme: – Hei de vencer estas eleições (era Delegado) e depois darei minha demissão, se quiser pode já suspender-me. (BRASIL, 1865-1867, p. 193)

Embora a situação pareça um tanto inusitada, o relator do caso, o então Marquês de Olinda, acreditava que não havia crime consumado. Sua tese consistia em debater se o que havia acontecido era um crime eclesiástico ou não. Esse caso nos remete a um interessante elemento: embora a preocupação com a interferência de disputas locais nas eleições e na política em geral fosse uma preocupação considerável, era necessário observar os fatos com o máximo possível de clareza para evitar que se cassassem direitos básicos dos indivíduos no exercício cotidiano da representação. Embora isso esteja muito claro, a preocupação com a constante interferência dos clérigos nos assuntos seculares ficaria demarcada:

Entende pois o mesmo Conselheiro que podendo um ato temporal dar nascimento a um crime eclesiástico, importava examinar se esta circunstância se realizou; e não simplesmente considerar o ato em si, e de sua natureza temporal tirar dúvidas sobre o procedimento da Autoridade Eclesiástica. É tão público o estado atual de coisas em relação à escandalosa intervenção dos sacerdotes nos negócios temporais com desprezo obstinado de todas as regras eclesiásticas, que os Bispos devem ser coadjuvados nessa grande obra de fazer conter os sacerdotes nas funções do seu estado. (BRASIL, 1865-1867, p. 203)

Olinda falava de um lugar bem específico, embora seja um lugar que conhecemos bem quando pensamos em certo perfil de elites políticas do Brasil Império nesse momento. Filho de uma figura proeminente do poder local, casado com uma mulher cujos pais garantiam uma boa colocação na sociedade. Filiação e casamento denotam aquilo que algumas vezes falamos

quando tratamos das questões que envolvem poder dessas elites: os arranjos locais que se constituem como forma de consolidar alianças e poder.

Não se pode deixar de lado que Olinda é também mais um dos nomes de uma “velha guarda” que não só formou-se em Coimbra como também retornou para desempenhar papel ativo no processo de Independência do Brasil. Além disso, em sua regência tivemos importantes fatos que merecem destaque, entre eles a criação do Colégio Pedro II e do IHGB. Ou seja, Olinda está no epicentro de algumas das mais relevantes transformações que o Império está vivendo, inclusive esse desafio de construir um projeto local de formação de elites e de uma narrativa própria sobre a nação brasileira.

Novamente, em **23 de janeiro de 1857**, tema semelhante toma a pauta: a necessidade de remover-se o Juiz de Direito da Comarca da Imperatriz, Raimundo Ferreira de Araújo Lima, pelas razões expostas no dito ofício: o juiz afeta o processo eleitoral ao usar o poder para desequilibrar supostamente a disputa. Para o presidente da província do Ceará, autor do ofício, o juiz tomava parte ativa e direta no processo eleitoral.

O Juiz de Direito da Imperatriz, esquecendo-se da sua posição de Magistrado, converteu-se em chefe de um dos partidos de sua Comarca, e não recuou ante meio algum para chegar ao seu fim, que era fazer triunfar a parcialidade, a cuja frente se achava. Para esse fim, e logo que chegou à sua comarca de volta dessa Corte, expediu circulares, declarando-se em luta com o partido chimango, e convidando para tomarem parte nessa luta a todos quantos podiam auxiliá-lo. (BRASIL, 1865-1867, p. 236)

Ao longo do ofício são relatadas, além da postura do juiz de colocar-se supostamente como “chefe de partido”, inúmeros indícios de irregularidades na montagem do processo eleitoral. Junto, são apresentados oito documentos que reconstituem o caso que envolvia ameaças, violência e supostas irregularidades, além do conteúdo altamente faccioso da contenda. Nesse caso, a documentação foi suficiente para convencer os conselheiros a destituir o juiz, dispensando até mesmo uma audiência, apoiando-se na lei.

A rapidez com que o conselho atuou nesse caso nos permite inferir que casos onde o mau comportamento de poderosos poderia denotar um péssimo exemplo para um sistema que deveria primar pela sobriedade e pelo equilíbrio. Mais uma vez as premissas de um jusnaturalismo acentuado são evidentes na forma de julgar e encaminhar aos conselheiros. Trataremos de maneira mais específica dessa questão à frente, porém já vale pontuar que esta será uma constante ao longo das atividades dos conselheiros.

Um outro dado importante que devemos apontar aqui neste momento é que a essa ênfase na racionalidade das decisões e dos argumentos acentua a visão que temos de que o Conselho de estado Imperial buscava diferenciar-se inteiramente dos espaços representativos como a câmara, por exemplo (FERRAZ, 2012). Uma análise preliminar das atas da câmara ou mesmo de pesquisas sobre a atuação do legislativo ao longo do século XIX no Brasil nos permitirá detectar que lá o espaço das chamadas paixões políticas ou interesses facciosos era muito mais constantes. Ainda que sob o risco de parecer repetitivo, reitero que o comportamento dos conselheiros aponta justamente para um caminho oposto.

A lisura dos processos eleitorais volta a ser tema na seção de 14 de outubro de 1858. Este tema, indiscutivelmente é dotado de uma simbologia fundamental para entendermos a busca que esses conselheiros perpetuaram em torno do caráter representativo do governo no século XIX. Como vimos em capítulos anteriores, uma das características desse modelo de governo era justamente a busca da lisura em seus processos. E essa preocupação é recorrente ao longo das reuniões do Conselho de Estado.

Nessa ocasião o conselho pronunciar-se-ia sobre a situação da eleição de um senador pela província de Sergipe. Além de algumas irregularidades que, segundo o relator, Marquês de Monte Alegre, não “viciavam a eleição”, havia o relato de supostos casos de violência, contando inclusive com homens armados de bacamartes se dirigindo ao local de votação, além de arbitrariedades cometidas pelo próprio presidente da província. Acusava-se irregularidade até mesmo na confecção dos diplomas dos eleitores primários, que teriam sido feitos na casa do juiz de paz. Monte Alegre acreditava que o Imperador deveria escolher um nome da lista tríplice elaborada nesse processo eleitoral e que caberia ao Senado interpretar se havia validade ou não nessa lista. Embora essa série de problemas tenha sido relatada, o parecer de Monte Alegre recomendava que o Imperador fizesse sua escolha em cima da lista. A base do argumento era, em alguma maneira, matemática. Através de suas contas, mesmo que algumas irregularidades tivessem acontecido, elas não seriam suficientes para alterar os resultados eleitorais tendo em vista a diferença substancial dos três que figuraram na lista em relação aos demais. A grande maioria dos conselheiros nesse caso votou com o parecer que nos mostra que uma parte relevante dos conselheiros entendia que alguma margem de problemas nas eleições era aceitável.

Interessante pontuarmos aqui algumas considerações em torno da posição de Monte Alegre, tentando inferir sobre suas posições. Monte Alegre, nascido na Bahia, também havia estudado em Coimbra. Doutor em leis com 23 anos teve participação direta na constituinte de 1823. Além da experiência da magistratura, Monte Alegre teve a oportunidade de conhecer de

perto a administração pública quando compôs a Regência Trina Permanente. Como muitos dos homens de seu tempo e de seu meio teve atuação intensa em sociedades de conhecimento, arte e cultura, destacando-se também como membro do IHGB. Além das características similares a de seus colegas, como a formação e as atividades científico-culturais desempenhadas frente à sociedade, Monte Alegre conta com um repertório diferenciado que explica sua facilidade de costurar um posicionamento razoável. Por repertório compartilhamos aqui o entendimento de autores como Charles Tilly, amplamente empregados em estudos de historiadores brasileiros.

Tilly queria assinalar as formas especificamente políticas de agir. Emprestou, então, da música a noção de “repertório” para designar o pequeno leque de maneiras de fazer política num dado período histórico. O conceito ressaltava a temporalidade lenta das estruturas culturais, mas dava espaço aos agentes, pois que a lógica volátil das conjunturas políticas os obrigaria a escolhas contínuas, conforme oportunidades e ameaças cambiantes – em contextos democráticos, passeatas são mais seguras que guerrilhas; em contextos repressivos, pode bem ser o contrário. (ALONSO, 2012, p. 42)

Em tese o direito positivo não permitira uma escala tão flexível como esta onde é possível medir uma infração eleitoral em uma escala de mais ou menos inofensiva. Obviamente que essa medição deriva justamente do princípio de que é necessário decidir de forma equilibrada levando em consideração aquilo que será melhor para manter uma ordem equilibrada e racional. Nesse caso, Monte Alegre tinha repertório o suficiente para medir o efeito de decisões como essa, tomadas no Conselho. Por ter passado por diversos cargos políticos era capaz de distinguir muito bem os riscos.

Por outro lado, alguns conselheiros consideravam inaceitável a situação. É do conselheiro Queirós a reação mais enfática mediante a possibilidade de se correr os riscos de legitimar um processo eleitoral como esse. Ele

concluía que nas eleições de Sergipe não se haviam dado somente algumas irregularidades, mas verdadeiros escândalos praticados com assombrosa impavidez; sendo muito para notar, que esses abusos se dessem na quase totalidade das freguesias. Aqui aparece o aparato de força e destacamentos; ali um recrutamento na época da eleição; acolá duplicatas. Nesta freguesia exagera-se o número dos votantes para elevar com inaudito escândalo o número dos eleitores; naquela imita-se este procedimento, e com o maior desembaraço confessa-se, que assim se procedera para inutilizar o excesso da primeira. Os colégios por seu turno se dividem, e onde devia haver um só, aparecem dois; para remediar o aumento dos eleitores vêm-se na necessidade de aceitar somente os mais votados, rejeitando os outros. Ora quando assim se procede, não em um ou outro ponto da Província, mas na

sua máxima parte, o que importa que a lista fique sempre a mesma, ou se contém ou se deixem de contar os votos separados? Não será lícito admitir que outro poderia ser o resultado, se as eleições tivessem sido regulares? Entendo que seria mau precedente admitir como procedentes eleições inçadas de tantos abusos, de tantos escândalos. Equivaleria a proclamar que em eleições cumpre vencer, porque uma vez vencidos sempre se aprovam. (BRASIL, 1867 – 1868, p. 45, grifos nossos)

Para Queirós o Poder Moderador poderia sim ser utilizado para anular estas eleições sem afetar as atribuições e poder do senado. Sua fala deixa transparecer que, antes de qualquer coisa, era fundamental que o Imperador não abrisse mão de ser o elemento de razão e estabilidade, nesse caso mais específico atuando como uma espécie de guardião de um dos valores mais fundamentais do governo representativo, as eleições. Cabe ainda destacar um trecho da fala desse conselheiro, que retrata de alguma maneira como eram vistos os processos eleitorais. Percebe-se uma grande dose de realismo em sua análise quanto às possibilidades de se tornarem as eleições livres de fraude:

Que de suas palavras não se podia concluir, que esperasse ou exigisse eleições puras, ou como se disse, virginais, e castas; mas entre a castidade e o escândalo há uma grande escala em cujos degraus é necessário que nos esforcemos para subir aproximando-nos à perfeição a mais que for possível, embora sem a esperança de a atingirmos. (BRASIL, 1867 – 1868, p. 45, grifos nossos)

É possível aferir que embora Queirós tenha iniciado seu discurso de forma extremamente radical em relação ao problema da fraude eleitoral, o final de sua fala aparenta um olhar mais intermediário sobre a questão, que em alguma medida dialoga com o parecer do relator. Queirós não crê em eleições “castas”, mas defende de forma clara que o ideal de eleições probas deveria ser perseguido. Embora não seja possível através das atas determinar se o Imperador seguiu o conselho da maioria e aceitou a lista, temos aqui um indício bem claro de que existia uma forma comum entre esses homens de conceber os limites e efeitos do problema da fraude eleitoral no sistema representativo.

Eusébio de Queirós Coutinho Matoso Câmara assim como a maioria de seus pares teve uma carreira longa de serviços públicos, mesclada com uma série de préstimos no Poder Judiciário. Uma das diferenças é que além de mais velho teve a experiência de atuar em nome da Coroa Portuguesa no continente africano. O que nos importa frisar aqui é que embora as experiências que constituam esse repertório possam ser similares é plenamente possível que produzam efeitos diferentes ao longo das práticas. Neste aspecto a questão da cultura política

se faz relevante e merece ser retomada aqui. Além dos elementos que esses conselheiros tinham à mão para agir dentro das pautas que eram colocadas, era natural que suas vivências passadas, assim como seus vínculos de tradição operassem fortemente para a construção de suas visões sobre os fatos presentes. Nesse caso da distinção da posição de Queirós para a de Monte Alegre, por exemplo, temos um claro caso onde as posições distintas aparentemente se constituem muito mais por essas possibilidades do que as do repertório em si.

Dando sequência aos debates que envolvem processos eleitorais em vários aspectos, em **16 de novembro de 1858**, discute-se o procedimento em relação à lisura das listas tríplices do Senado. Tal debate é um dos mais significativos acerca do que pensavam esses conselheiros acerca do papel do Poder Moderador. Nas palavras do Visconde de Sapucaí:

Se a escolha for efetuada sobre uma lista viciosa e ilegal, o Ministro que a apresentou como boa e referendou o ato, deve sem dúvida responder por ele. Esta é a doutrina da Constituição, onde é expresso que não salva aos Ministros da responsabilidade a ordem do Imperador vocal ou por escrito – Seria absurdo afirmar que uma vez feita a lista deve seguir-se a escolha, quaisquer que sejam as circunstâncias dos nomes escritos nela, quaisquer que sejam as violências e fraudes praticadas na eleição primária ou secundária. Portanto se a lista não é legítima, o Governo não só pode, mas deve mandar reformá-la, segundo a natureza e extensão de seus defeitos, anulando toda a eleição, que a produziu, ou somente a parte viciada, se esta é separável, e não influiu no todo: por exemplo – se o vício existe somente na eleição secundária, ou somente na formação da lista pela Câmara apuradora. (BRASIL, 1867 – 1868, p. 45, grifos nossos)

Mais uma vez podemos ver nas palavras de Sapucaí a ideia de que era atribuição do poder central arbitrar conflitos da sociedade, bem como dirimir dúvidas e dilemas que se relacionavam ao modelo representativo.

Visconde de Sapucaí, assim como seus colegas, também havia sido preparado para estudar em Coimbra. Com ampla experiência do ponto de vista jurídico e administrativo. Curiosamente destacou-se pela sua capacidade de apaziguar províncias quando as presidia segundo palavras do próprio Pedro I. Esse olhar acerca do Poder Moderador nos indica uma preocupação clara sobre a necessidade de que o governo não esteja submetido aos riscos que o processo legislativo poderia oferecer. Como já vimos anteriormente, era natural que esse poder fosse visto como um espaço de intrigas e interesses facciosos. Um governo, portanto, não deveria jamais hesitar em devolver listas que pudessem fazer o próprio governo incorrer num erro. Nada poderia ser mais equivocado do que um governo que se quer representativo no século XIX tomar decisões com base em informações equivocadas.

Em outra fala o Visconde de Abaeté nos fornece algumas das considerações muito interessantes nessa sessão. Para ele

O Poder Moderador, ou o Poder Real, que é a chave de toda a organização política, e que é delegado privativamente ao Imperador, como Chefe Supremo da Nação, e seu Primeiro Representante, para que incessantemente vele sobre a manutenção, independência, equilíbrio, e harmonia dos mais Poderes Políticos, tem para desempenhar esta alta missão, atribuições marcadas e definidas no artigo 101 da Constituição. (BRASIL, 1867 – 1868, p. 48, grifos nossos)

Abaeté segue fazendo uma interessante análise da forma como o modelo representativo se conjuga com o Poder Moderador. Ele relembra que o modelo de eleição para o Senado assemelha-se ao dos deputados (“serão feitas, por eleições indiretas, elegendo a massa dos cidadãos ativos em assembleias paroquiais os eleitores de província, e estes os Representantes da Nação”). Em suma:

O Senador, assim como o Deputado, é eleito pelo povo, e recebe do povo os poderes para representar a Nação; porque, conforme o Artigo 12 da Constituição, todos os poderes políticos são delegações da Nação. A nomeação do Poder Moderador tem por fim designar, dentre os três cidadãos mais votados na eleição popular, cujos nomes devem ser-lhe apresentados em uma Lista tríplex apurada pela Câmara Municipal da respectiva Capital da Província, aquele que deve exercer os poderes já conferidos pelo voto popular. Assim que a eleição pertence privativamente ao povo, bem como a nomeação privativamente ao Poder Moderador. (BRASIL, 1867 – 1868, p. 49, grifos nossos)

Ou seja, era mais do que claro que para eles a lógica da representação em nada era afetada pela existência do Poder Moderador. Pelo contrário: era parte do processo de escolha. A nomeação era uma espécie de processo final esperado depois que a lista de lastro popular bem definida era entregue. Porém, segundo o próprio Abaeté, era fundamental que se garantisse esse lastro. Ou seja, era fundamental lutar para que as listas fossem compostas com lisura e perfeição, até mesmo para que não se alterasse o sentido do Poder Moderador e, por consequência, todo o sistema representativo.

Abaeté trazia com ele na tradição familiar o peculiar gosto pelas ciências. Seu pai havia sido um intelectual de destaque com apreço pela matemática e pela astronomia. Embora tenha morrido cedo, sua mãe encarregou-se de garantir-lhe uma educação que permitisse o acesso ao tão importante curso de Direito em Coimbra.



Abaeté traçou uma carreira ímpar, tendo percorrido um número expressivo de cargos públicos. Seu perfil pode ser traçado como o de um homem fortemente preparado para as tarefas públicas e altamente experiente, o que nos aponta de alguma forma para essa característica pragmática. É possível inferir que um homem com sua trajetória seja habituado a todo o momento a pensar soluções que sejam factíveis e respeitem uma série de pressupostos “naturais” como a racionalidade e o equilíbrio de que tanto falamos ao longo das últimas seções.

Ainda sobre eleições, aparentemente esse era um tema que já servia para, ao menos inicialmente, colocar em embate mundos que se tornavam cada vez mais conflituosos. Explico: em 1866 a Seção de Justiça do conselho ofereceu parecer para tratar dos acontecimentos na cidade de Bagagem, na província de Minas Gerais, onde “coronéis” entraram em conflito com autoridades locais. Em **31 de janeiro de 1866** o parecer chega ao conselho para ser discutido. O conselheiro Pimenta Bueno leu o parecer de José Thomás Nabuco de Araújo:

Documentos esparsos que encontrei na Secretaria, cartas particulares que tenho visto de uma e de outra parcialidades que ali se debatem, as peças oficiais recebidas me dão fundamentos para relatar como considero os negócios naquela localidade. Sobre hostilidades entre os Coronéis Botelhos acostumados, há muito, ao mando absoluto na comarca da Paranaíba, sempre acatados por sua influência e posses, não toleram quem quer que Junto a eles tenha vontade própria, ou não se saiba insinuar em seu ânimo. Supinamente ignorantes, nem conhecem a legislação, e nem sabem apreciar a verdadeira ação da autoridade. O Juiz de Direito Joaquim Ferreira Carneiro, extraordinariamente assomado, e sem critério, acometeu-os de frente e imprudentemente. Chocaram-se desde logo. Dado isto, procurou o mesmo Juiz de Direito fazer seu partido, empenhando-se desde logo em avassalar os agentes policiais dos Termos em bem de fazer deles seus instrumentos. (BRASIL, 1868-1873, p. 26)

Além da crítica direta e clara ao modo de agir e se comportar dos coronéis, tratados aqui como espécies desprovidas de qualidades necessárias para a vida pública e ao sistema representativo, ao longo de seu parecer Nabuco de Araújo faz uma espécie de diagnóstico da situação de Bagagem do ponto de vista institucional: a falta de juiz municipal letrado, a subserviência do juiz de Patrocínio, o mau comportamento do promotor da comarca, a substituição do delegado local que acentuou os conflitos locais. Todas essas lacunas geraram precedentes para uma guerra local, uma “anarquia”, segundo ele. Além disso, ele cita uma série de medidas já tomadas por ele, como a demissão de várias autoridades. Ainda no parecer fica claro que entre os membros da seção de justiça havia um grau de divergência sobre a

legalidade da remoção de juízes nesses termos. Porém, mediante o tipo de situação e a solicitação da presidência, não haveria garantias constitucionais que protegessem o juiz nessa situação. Ou seja, a interpretação máxima da constituição nesse momento era pela garantia primordial da ordem e da paz pública. Ficaria agora a cargo do Imperador remover o juiz. O conselho, nesse caso, votou inteiramente pelo parecer.

Como já vimos, era comum que o Conselho fosse chamado a dar solução a imbrólios jurídicos diversos. Em **28 de março de 1861** o Conselho se reuniu para votar um parecer das Seções do Império, Justiça e Fazenda que tinha como objetivo dirimir dúvidas acerca das possibilidades que as Assembleias Provinciais tinham em relação a seus orçamentos ou “como é frequente, as Assembleias Provinciais nelas enxertarem medidas estranhas às ditas leis, e que em grande parte sejam tendentes a infringir o Ato Adicional” (BRASIL, 1867 – 1868, p. 99). Havia uma preocupação clara sobre a existência de abusos por parte das Assembleias na elaboração de seus orçamentos tendo em vista que a maioria delas contava com certa leniência da Assembleia Geral para conseguir aprovar depois de repetidas sessões esses orçamentos. Nesse debate, a maioria dos conselheiros preocupou-se em oferecer um olhar mais jurídico sobre a questão. Um dos posicionamentos que nos chama a atenção é o do Visconde de Albuquerque, que oferece considerações interessantes. Ele diz:

O Governo do Brasil não é o governo das maiorias de uma ou outra Câmara da Assembleia-Geral. A Constituição define o Governo do Brasil Monárquico – Constitucional – Representativo – Isto é – a Monarquia com agentes responsáveis, e com o concurso da Assembleia dos Representantes da Nação; e define as atribuições dessa Representação Nacional – Que a responsabilidade não é motivo para assustar a quem cumpre os seus deveres. (BRASIL, 1867 – 1868, p. 107)

É possível perceber que por trás da fala de Albuquerque há uma noção do modelo de soberania do governo representativo do Brasil nesse momento. A preocupação dele é justamente demonstrar que mesmo que determinadas decisões sejam tomadas pela maioria, é fundamental que se observe um preceito claro do modelo vigente no Brasil nesse momento. Como vimos anteriormente, havia nesse modelo certo equilíbrio de soberania que deveria conjugar os interesses pessoais expressos pelas maiorias constituídas nos espaços de representação como a Assembleia, mas também deveria existir o respeito a uma determinada soberania precedente, nesse caso a do equilíbrio e da racionalidade, materializadas no respeito à constituição e às leis. Não é à toa que ele frisa que o caráter do governo é representativo e constitucional, mas também monárquico. Como tivemos a oportunidade de ressaltar

anteriormente, é nesse caráter monárquico que reside a soberania precedente. Entretanto, essa não era uma soberania simplesmente pautada no poder do rei, mas nas atribuições que lhe eram dadas pelo poder Moderador.

Em **1º de fevereiro de 1862**, as atas registram outro debate de tipo recorrente no conselho, como já tivemos a oportunidade de ver anteriormente. Mais uma vez o conselho era chamado a resolver questões relativas aos procedimentos de eleições locais. Nesse caso, o presidente da província de São Paulo submetia ao governo imperial as decisões que havia tomado acerca da apuração dos votos nas eleições do primeiro e segundo distrito da província. Os problemas eram vários, entre eles as dificuldades em resolver a computação de votos diferenciando sobrenomes e apelidos, atas não conferidas e problemas com votos em separado. Coube à Seção de Negócios fornecer um parecer para a solução dos problemas. Basicamente, o que o parecer afirmava é que dentro da magnitude dos problemas uma nova apuração de votos deveria ser feita.

Esse debate é importante, pois nos permite entender algumas peculiaridades das visões dos conselheiros acerca do papel do governo imperial em relação aos processos eleitorais nas províncias. A maior parte dos conselheiros em suas falas detêm-se a questões mais processuais ou a pequenos detalhes de ajustes nos procedimentos que deveriam ser adotados seguindo o parecer.

Porém, os Viscondes de Albuquerque e Sapucaí vão um pouco além na construção de seus argumentos e nos ajudam a entender um pouco como os mecanismos relacionados às eleições revelavam, em grande medida, aspectos que poderiam ser considerados parte da busca de equilíbrio entre os poderes central e local. O Visconde de Albuquerque afirma que

não concorda com o parecer, porque sendo expresso na Constituição a competência de verificação dos poderes dos membros das Assembleias Provinciais, não deveria o Governo nisso intervir de maneira nenhuma; mas nada tinha que censurar no procedimento do Presidente da Província à vista das multiplicadas questões que constantemente se têm suscitado no processo de eleições. (BRASIL, 1867 – 1868, p. 147)

Ou seja, embora reconheça o direito do presidente da província de se dirigir ao Conselho para tentar resolver esse tipo de problema, não caberia a eles interferir na verificação de poderes. A legitimidade das listas deveria ser garantida no local das votações. Sapucaí segue a mesma linha de raciocínio, explicitando mais detalhadamente sua posição:

Disse que continua a professar a doutrina exposta no parecer que assinou: Os princípios enunciados pelo Conselheiro de Estado, que imediatamente lhe precedeu, são os declarados em várias decisões do Governo, mas a sua aplicação às hipóteses ocorrentes não pertence às Câmaras Municipais, e sim à autoridade que definitivamente tem de julgar da validade da eleição, segundo as referidas decisões, que tiveram por perigoso esse arbítrio dada às Câmaras. Por conseguinte no caso presente à Assembleia Provincial de São Paulo compete a deliberação. Se se tratasse de eleição de Câmaras e Juizes de Paz o Governo Imperial exerceria essa atribuição, como tem por vezes exercido. (BRASIL, 1857 – 1864, p. 147)

Como podemos perceber, fazia-se necessário zelar pelo equilíbrio correto das atribuições formais no processo eleitoral que, na prática, não apenas formalismos e sim instâncias claras de poder; garantir que essas instâncias sejam devidamente cumpridas pelos agentes competentes é parte da construção desse equilíbrio.

Em **15 de dezembro de 1866** o Conselho deveria decidir sobre a possibilidade de realização de eleições em regiões afetadas pela Guerra do Paraguai, preocupação que afetava a província de São Pedro do Rio Grande do Sul e a do Mato Grosso. A necessidade de formação de um novo exército na região e todas as atividades relacionadas com a guerra tornava inviável a realização das eleições em fevereiro do ano que estava por vir. Dessa maneira, o governo solicitava ao conselho uma posição de como proceder nesse caso. As falas dos conselheiros revelam diferentes posicionamentos acerca do melhor caminho a seguir. Duas posições iniciais podem ser consideradas emblemáticas. A primeira delas era a do Visconde de Abaeté, que apresentava antes de tudo a preocupação com os riscos que adiar eleições e quebrar sua regularidade dentro do país poderia gerar para o sistema representativo.

Como pois poderá justificar-se a medida sugerida pelo Presidente, privando-se a Província do exercício de um direito tão importante, que a Constituição, e as leis lhe garantem, como a todas as outras do Império? A exclusão seria neste caso odiosa, e na minha humilde opinião poderia produzir sérias desconfianças e receios, e com isto trazer graves perigos, que a prudência aconselha que se evitem. Verdade é que, há pouco mais de um mês, em uma das Repúblicas vizinhas o Governador Provisório do Estado determinou por um Decreto, cujo teor não tive tempo de verificar, que a eleição do Presidente ficasse adiada para depois de pacificados os ânimos, ou de concluída a guerra contra o Paraguai, na qual é aliado do Brasil. Há ali quem, com razão, ou sem ela, atribui este ato do Governador Provisório a cálculos meramente eleitorais. (BRASIL, 1868-1873, p. 84)

Ou seja, para Abaeté, o princípio do direito ao voto, mesmo em tempos difíceis, era considerado como peça fundamental para o bom funcionamento do regime e ainda mais importante para evitar que se abrissem precedentes para decisões meramente eleitorais, como

no caso da nação vizinha. Já a posição do Visconde de Jequitinhonha vai em direção oposta quanto aos valores em que se apoia. Ele

Acha que é de boa política adiar a eleição nas duas Províncias. Vai mais longe, pensa que devem ser adiadas as eleições gerais em tendo o Império até o fim da guerra. As nações não se governam por ápices de direito [...] O Duque de Wellington dizia, e dizia bem, que as Nações não se governam por princípios. Seria isso muito fácil. Governam-se escolhendo dos males o menor, e este (no caso presente) é – não fazer a eleição. Por mais imparciais que sejam os Presidentes das Províncias, as eleições ali com o recrutamento hão de ser mal feitas. (BRASIL, 1868-1873, p. 85, grifos nossos)

Jequitinhonha destoa dos colegas ao sustentar dessa forma seus argumentos. Sua preocupação parece um tanto quanto pragmática em relação aos demais conselheiros, que geralmente evocam o bom funcionamento do regime, o equilíbrio, o caráter representativo do governo, dentre outros valores. Nesse caso, da parte de Jequitinhonha o fundamental é otimizar, escolher o que possa gerar menos problemas, abrindo mão, inclusive, de determinados princípios e direitos. É fundamental que observemos que a conjuntura onde esta discussão está inserida é a de uma guerra. De alguma maneira esse fato deve servir como ponto de relativização dessas discussões. Esse desafio é, sem dúvida alguma, um dos mais singulares que o Conselho teve que tratar: tomar decisões em relação à representação política em tempos de guerra. Como decidir entre o recrutamento para a guerra nessas províncias e a realização das eleições ao mesmo tempo? Não é à toa que alguns procuraram buscar um meio termo entre essas preocupações no caminho da solução do dilema. Outro fato interessante é que ao final da reunião Jequitinhonha pediria a palavra mais uma vez para justificar algumas questões relacionadas a seu voto, em resposta àqueles que se posicionaram ao contrário, em específico sobre o risco das duas províncias ficarem sem representação:

A respeito de terem as províncias seus representantes, observou que o que pode fazer o de uma província, pode fazer o da outra em favor de todas as do Império. Não estamos em sistema, na qual vejamos diferentes interesses. Numa monarquia como a nossa há perfeita comunhão e participação de interesses. (BRASIL, 1868-1873, p. 89, grifos nossos)

Embora essa observação de Jequitinhonha em específico possa parecer apenas um argumento retórico, ela nos remete a alguns valores anteriormente expostos sobre o modelo de representação em debate ao longo dos séculos XVIII e XIX, especialmente no que tange à ideia da representação de pessoas e de interesses. O conselheiro constrói seu argumento a favor de um modelo onde a representação, mesmo que eleita em caráter regional, ao chegar à

Assembleia Geral, passe a respeitar a ideia de uma representação da nação. Obviamente aqui não temos elementos para fechar uma posição sobre Jequitinhonha, mas nos parece que a forma como ele constrói seu argumento se aproxima efetivamente dessa questão.

A posição do Conselheiro Queiroz é outro exemplo. Antes de tudo era necessário garantir que se passasse a imagem de que o governo buscou fazer a sua parte para que o problema fosse resolvido. Essa possibilidade se daria justamente com uma proposta de meio termo: reduzir o prazo de recrutamento de sessenta para trinta dias como forma de garantir que não houvesse simultaneidade entre os processos. Percebe-se que a construção do argumento de Queiroz tem sempre a preocupação de que o governo apareça como cumpridor de seu papel de garantia da legitimidade do sistema:

Quando se discutiu aqui questão análoga, isto é, adiamento destas eleições para o ano vindouro, votei a favor dessa ideia por me parecer que então era possível adiar, para não impedir o recrutamento simultâneo, porque entendia, como entendo agora, que a liberdade eleitoral não se compadece com o recrutamento. Agora porém a lei da necessidade é mais forte; e portanto dizia eu então prevendo a hipótese, que agora se dá no ano futuro ainda a guerra exigir imperiosamente o recrutamento simultâneo, não haverá remédio senão, ao menos diminuir o prazo dos trinta e sessenta dias em que a lei manda suspender o recrutamento, porque então entre ficar o país sem Câmaras, ou fazer eleições com recrutamento próximo, não se deve hesitar; e terá o Governo a vantagem de ter ao menos demonstrado que fez de sua parte os esforços possíveis para evitar a simultaneidade das eleições e recrutamento; se o não conseguir, não foi por falta de vontade sua. (BRASIL, 1868-1873, p. 85, grifos nossos)

O Conselheiro Pimenta Bueno expande a preocupação de Queiroz ao tratar das repercussões que tal medida teria nas próprias províncias. Até que ponto seria possível saber se realmente essa demanda encontrava algum lastro na população das respectivas províncias? Além do que, dois riscos poderiam ser considerados: descontentar seus habitantes e deixá-las sem representação nacional, justamente em um momento tão delicado como o da guerra:

Ele Conselheiro entende que não convém descontentar essas duas Províncias, e sim pelo contrário conservá-las contentes. Cumprindo o Governo a lei sem distinção alguma, não podem queixar-se, não tem fundamento nem direito para isso. Pelo contrário deixando de cumprir a lei, e tomando sobre si a responsabilidade, todos os descontentes se fundarão nisso mesmo para censurarem, e por certo não farão justiça às verdadeiras vistas e intenções do Governo. (BRASIL, 1868-1873, p. 85, grifos nossos)

O conselheiro que mais avançava na tentativa de raciocinar sobre os dilemas específicos do caráter do governo representativo é Nabuco de Araújo. Sua primeira

observação é a de que a situação de guerra seria incompatível com o que ele chama de “verdade do sistema representativo”, porém seria impossível que se adiassem as eleições em todo país por que em breve tempo toda nação estaria sem representação:

Quanto ao Rio Grande do Sul; posta a questão nos termos em que o Governo Imperial a pôs, isto é – “ou uma eleição irregular, simulacro de eleição por causa das medidas excepcionais que a guerra reclama, ou a dificuldade da organização do novo exército de operações que vai ser levantado naquela Província,” não hesita ele Conselheiro em aconselhar o adiamento da eleição. Como se poderá realizar a organização do novo exército sem o recrutamento, e sem a designação dos Guardas Nacionais destacados? Quanto a Província de Mato Grosso a eleição ali não é possível, porque uma parte do território dela está ocupado pelo inimigo, toda a população está deslocada dos seus domicílios, agitada e aterrada. (BRASIL, 1868-1873, p. 87, grifos nossos)

Nabuco acreditava que maior que o problema da ausência da representação seria uma representação ilegítima. Ou seja, eleições realizadas de forma incorreta gerariam isso, como podemos ver no trecho de sua fala. Mais uma vez temos um exemplo de que a maior parte dos conselheiros preocupa-se a todo o momento em construir o argumento de que a representação precisava ter como garantia efetiva um processo eleitoral concreto. Como vimos anteriormente, essa preocupação era clara quando os conselheiros se referiam à questão da lisura dos processos eleitorais na tentativa de combater as fraudes através do aperfeiçoamento ou aplicação dos mecanismos eleitorais, preocupação essa expressa também quando eram colocados diante de todos os tipos de problemas na realização de eleições que chegavam ao conselho.

A discussão sobre o adiamento dessas eleições é retomada dois anos depois, em **30 de abril de 1868**. Desta vez, o Conselho é convocado a se pronunciar sobre a manutenção ou revogação do decreto que havia suspenso as eleições na província do Rio Grande do Sul. Um dos temas que aparecia na discussão nesse momento era como se daria a relação entre os poderes instituídos na solução de um problema desse tipo. É o caso da preocupação do Visconde de Abaeté:

Entende que a Câmara dos Deputados pode e deve intervir no negócio, pois trata-se de eleição de seus membros, da composição da sua casa, mas o Senado não: ele só tem esse direito quando se tratar da eleição de Senadores. Em sua opinião o decreto não deve subsistir, porque cessou a sua razão de ser. Mas quem deverá revogá-lo? O Governo? Parece-lhe que não, porque ele pôs o termo do adiamento no fim da guerra, ou na resolução da Assembleia. Seria contraditório o ato que tal determinasse, tendo a Câmara dos Deputados implicitamente anuído ao pensamento do decreto. Há porém um

meio de conseguir-se esse fim, havendo inteligência entre o Governo e a Câmara. (BRASIL, 1875-1880, p. 6)

Jequitinhonha, que havia sido um dos principais defensores do adiamento das eleições, entende que as razões que motivaram essa decisão anteriormente já não mais existiam, como a questão da organização do terceiro corpo da guerra. Sendo assim, o decreto deveria ser revogado, mas tinha dúvidas se o governo o deveria fazer por si só. Para ele o poder legislativo como um todo deveria ser envolvido na questão (BRASIL, 1875-1880, p. 6). Já Nabuco centra seu argumento em caminho divergente:

Que nenhuma dúvida vê em que o governo revogue, ele mesmo, esse decreto que é ato seu, e ato que por sua natureza, compete ao poder Executivo, e não ao poder Legislativo. Com efeito, é ao governo que compete pela Constituição convocar a Assembleia Geral; é a ele que compete mandar a eleição em certos casos e adiar as eleições paroquiais, etc. Uma cousa é a competência do poder, e outra cousa é o abuso do poder. Entende que o governo adiando a eleição não cometeu abuso. Quando porém fosse abuso o ato do Governo, não mudaria ele de sua natureza executiva para tornar-se Legislativa e ser revogado pelo poder legislativo. (BRASIL, 1875-1880, p. 7)

A retomada desse debate nos indica que, mais do que nunca, o Conselho de Estado exercia esse poder arbitral de maneira efetiva. Embora nos argumentos dos conselheiros seja possível identificar diversas preocupações que levam em consideração as questões locais e suas consequências, é consenso que havia a consciência do exercício e responsabilidade dessa modalidade de poder. Não é à toa que muitos dos conselheiros consideravam as medidas tomadas pelo governo eram nada mais que administrativas, o que nos leva a crer que havia a concepção de que esses atos deveriam ser entendidos como corriqueiros pelo Conselho, o que não diminui a relevância do caráter administrativo de um governo nesse período. Mesmo aqueles conselheiros que acreditavam que medidas como essa ao sair do governo e tomar espaço na casa legislativa deixavam de ser questões do governo, cabia ao Conselho confirmar essa perspectiva, ou seja, arbitrar em última instância a organização dessa sociedade, mesmo que fosse para confirmar que determinadas decisões deveriam ser tomadas por outros atores.

Outra discussão acerca da validade de listas tríplexes ocorreu em **17 de setembro de 1868**. Dessa vez o Imperador consultara o Conselho para decidir como deveria proceder quando tais listas fossem compostas por nomes inelegíveis e quais mecanismos constitucionais seriam mais adequados para agir nesses casos. Para o Marquês de Olinda, só haveria escolha para ação do Poder Moderador quando um ou dois membros dessa lista



estivessem irregulares, já que caso os três o estivessem, incorrer-se-ia na nulidade de toda a lista, não restando nada a ser feito. A ausência de nomes não permitiria que houvesse escolha. O mesmo valeria para o caso da existência de apenas um nome apto na lista, o que ocasionaria, na prática, uma ausência real de escolha. Para Olinda, essa ausência de escolhas tornaria o problema administrativo, ou seja, caberia ao governo ordenar que o processo fosse refeito para que aí sim o Poder Moderador pudesse atuar de maneira legítima (BRASIL, 1875-1880, p. 49-50).

Todos os conselheiros concordaram que não era possível e recomendado que o Imperador escolhesse nomes a partir de uma lista que contivesse algum tipo de problema. Mas a fala do Visconde de Abaeté nos sugere, por outro lado, uma preocupação mais aprofundada sobre a responsabilidade que recaía sobre o sistema político para que funcionasse adequadamente, de forma a garantir o bom funcionamento do Poder Moderador. Suas palavras nos ajudam a entender o destaque dado a essa atribuição, quando diz que

[...] o Poder Moderador deve sempre ter ciência, e conhecimento da lista tríplice, qualquer que ele seja; mas o Poder Moderador não é obrigado a fazer a nomeação de Senador, tendo por base uma lista tríplice, que contenha vício substancial [...] E portanto tenho por incontroverso que o Poder Moderador no exercício da atribuição constitucional de nomear senadores deve proceder bem informado de que pratica um ato válido, tendo por base uma eleição feita livremente, e de conformidade com a Lei, e não para satisfazer a uma simples formalidade sem significação e sem efeito, persuado-me que se lhe forem presentes considerações, e motivos tais que na religião de sua consciência tornem irregular e duvidosa uma eleição, convirá neste caso que o Poder Moderador resolva em sua sabedoria suspender a nomeação até que o Senado, ao qual deverão remeter-se as atas respectivas e todos os documentos concernentes, decida se é ou não válida a eleição, parecendo-me este o melhor meio de fixar as relações entre o direito de eleger, e o de nomear”. (BRASIL, 1875-1880, p. 51-52)

Ou seja, parte do processo político, em específico das eleições, deveria zelar pela qualidade para garantir que o Poder Moderador agisse de maneira fundamentada e correta. A boa decisão do Imperador, no uso desse poder, era parte da qualidade da representação.

Em **25 de abril de 1871** o conselho travou importante debate sobre como deveriam ser cumpridas as atribuições do Imperador em caso de sua ausência. Essa discussão nos permite mais uma vez compreender várias das concepções que esses conselheiros construíram acerca do governo representativo. A consulta tratava das seguintes questões:

1º – Ausentando-se o Imperador para fora do Império, como permite o artigo 104 da Constituição, compete a Regência à Princesa Imperial? 2º – A

Assembleia Geral pode limitar as atribuições de Regência, quando esta cabe ao Príncipe Imperial ou ao parente do Imperador de quem fala o artigo 122<sup>15</sup> da Constituição? 3º – Tendo a Assembleia Geral o direito de limitar as atribuições da Regência, convém que no caso ora previsto faça algumas limitações? 4º – Qual é a forma por que deve ser requerido e dado o consentimento da Assembleia Geral para o Imperador poder sair do Império?. (BRASIL, 1875-1880, p. 92)

O Visconde de Abaeté nos fornece algumas considerações interessantes. Em sua opinião, não existia um dispositivo claro de que a princesa imperial, na ausência do Imperador teria o poder de regência. Ele deixava claro que acreditava que isso deveria ser regulamentado por lei e que a princesa deveria ser a pessoa contemplada com esse poder. Mas, na prática, ele não entendia que fosse necessário esse tipo de mecanismo para suprir a ausência do monarca.

A Rainha da Inglaterra, o Rei da Bélgica, e outros soberanos constitucionais têm saído dos seus respectivos Estados, umas vezes sem ficar uma regência que os substitua no governo supremo, que continua a ser exercido, com os poderes que lhe competem, pelo Ministério, e outras vezes ficando uma regência. Assim que se por uma parte nem a Constituição nem as leis contêm disposição alguma que estabeleça a necessidade de uma Regência, durante a ausência do Imperador para fora do Império com o consentimento da Assembleia Geral, e designe a pessoa a quem neste caso pertence à Regência, e se por outra parte é certo que qualquer providência que os interesses do Estado possam aconselhar neste caso, depende de uma lei especial e transitória, tenho por evidente que não há direito algum constituído a favor de Sua Alteza a Princesa Imperial que lhe confira a regência na ausência de Sua Majestade o Imperador para fora do Império com consentimento da Assembleia Geral. (BRASIL, 1875-1880, p. 93)

Abaeté expressa em um segundo momento de sua fala a preocupação com a forma como deveria ser definidos os limites dessa eventual regência. Em sua opinião, é claro que isso deveria ser feito através de leis e, portanto, pela Assembleia. Esta, por sua vez, teria como obrigação atuar dentro dos limites da constituição para promover essa definição. O ineditismo da situação chama a atenção de Abaeté, que procura traçar um paralelo com outras situações políticas similares que pudessem servir como exemplo ao Brasil nesse quesito.

[...] antes é de bom aviso seguir os que nos oferece a História Política de outros Estados de forma de Governo representativo. A Inglaterra é um deles. Ali quando em 1788 o Primeiro- Ministro Pitt teve de apresentar no Parlamento uma lei, que no impedimento do Rei Jorge III conferia a

---

<sup>15</sup> Diz o Artigo 104 da Constituição de 1824: “O Imperador não poderá sair do Império do Brasil, sem o consentimento da Assembleia Geral; e se o fizer, se entenderá, que abdicou a Coroa”. Já o artigo 122 da Constituição de 1824 diz que “Durante a sua menoridade, o Império será governado por uma Regência, a qual pertencerá na Parente mais chegado do Imperador, segundo a ordem da Sucessão, e que seja maior de vinte e cinco anos.” (BRASIL, 1824).

Regência ao herdeiro presuntivo o Príncipe de Gales, Pitt, de acordo com o Gabinete, inseriu na lei algumas cláusulas restritivas, e a lei assim foi aprovada pela Câmara dos Comuns e enviada à dos Lordes. No debate sustentou Fox que havia no Reino um herdeiro presuntivo, no vigor da idade, com plena capacidade para exercer o poder real, e que era ele quem devia assumir a Governo do Estado. Pitt combateu vitoriosamente a doutrina de Fox, segundo a qual como que se reconhecia a existência de um direito inerente ao Príncipe de Gales, uma espécie de direito divino incompatível com a autoridade do Parlamento. (BRASIL, 1875-1880, p. 94)

Na sequência Abaeté cita como exemplo o caso das Câmaras Portuguesas, que em 1867, diante da necessidade de Dom Luiz I se ausentar do Reino, conferiram a Dom Fernando II, a quem se dava o poder por lei neste caso, poderes plenos de rei. Uma das falas do Visconde de São Vicente era ainda mais emblemática sobre essa concepção; segundo ele, “o princípio geral dos Estados livres é que todos podem ausentar-se deles quando lhes convenha. A residência oficial dos monarcas é filha somente do interesse do Estado” (BRASIL, 1875-1880, p. 95).

Podemos observar que o raciocínio dos conselheiros até aqui nos indica a ideia de que há, em alguma dimensão, a necessidade de se estabelecer a garantia da existência desse poder monárquico soberano na sociedade, independente de conjunturas, como por exemplo, a necessidade de ausência do monarca. Essa existência, como vimos na fala anterior de São Vicente, está diretamente relacionada ao que ele chama de interesse do estado. Essa percepção está consonância com a fala do Conselheiro Nabuco, ao dizer que

A plenitude que é hoje o nosso direito público, é mais consentânea com a marcha regular do sistema representativo. A razão é que assim, durante a Regência, os poderes políticos mantêm a mesma situação, a mesma força de resistência, a mesma ação relativa e recíproca, que a Constituição distribuiu, regulou, e considerou necessária para o equilíbrio constitucional. Ou esta distribuição de forças que a constituição estabeleceu é necessária para o equilíbrio constitucional e se não deve interromper, ou não é necessária e se deve reformar. (BRASIL, 1875-1880, p. 97)

Ou seja, a seu ver o equilíbrio constitucional estava diretamente ligado a essa existência de um poder soberano. A existência desse poder era parte fundamental do sistema representativo, a seu ver. Toda a demais manifestação dos conselheiros revezava-se em argumentos semelhantes. Chama-nos a atenção a quantidade de exemplos de outros países, o que nos mostra mais uma vez que parte das virtudes esperadas desses conselheiros era ter um amplo conhecimento e acompanhamento da política no cenário internacional. A todo o momento são evocadas situações de França, Bélgica e Inglaterra como forma de ilustrar suas

concepções. Uma questão é unânime: a ideia de que não havia compatibilidade com a constituição vigente a possibilidade de que se limitasse os poderes de um eventual regente em relação ao do Imperador.

Essa seção selecionou uma série de passagens na atuação do Conselho de Estado onde foi possível notar a preocupação com a questão do caráter representativo do governo. Ficou claro, também, que em situações recorrentes era necessário que o Conselho se posicionasse sobre temas correlatos que tinham influência direta nesse caráter. Essa primeira análise deixa muito claro que os problemas giravam em torno da realização de eleições primárias, refletindo-se na sistematização de eleitores, na elaboração das listas e nas adversidades que cercavam esse processo. Essas adversidades, por sua vez, eram definidas pelos conflitos entre forças locais, seja na disputa do poder local, seja na forma como as mesmas interpretavam os mecanismos constitucionais acerca das eleições. Mas nem só de mecanismos processuais era feita a rotina desses conselheiros. Era necessário também arbitrar questões políticas como a interferência de determinados atores nos processos eleitorais, que usavam dos poderes dispostos para afetar os quadros. São os casos citados que demonstram tanto a participação de juízes de paz, que muitas vezes abusavam de seu poder instituído, ou de coronéis locais que por sua vez abusavam de seu poder econômico.

O que foi possível perceber até o momento é que os valores que orientavam os conselheiros encontravam respaldo em uma série de valores expostos no capítulo anterior acerca das ideias que construíram a noção de representação ao longo do século XIX no Brasil. Duas delas podem ser destacadas até o presente momento: em primeiro lugar, como se daria na prática o equilíbrio entre os parâmetros de soberania dentro desse sistema. Esse dilema fica claro quando vemos que era comum que os conselheiros divergissem em seus argumentos sobre a necessidade de se priorizar um ou outro aspecto de soberania. Vale retomar mais uma vez, sob risco de exaustão desses fatores, que tratamos aqui da lógica de uma soberania popular, onde a vontade individual se expressaria no voto e na defesa dos interesses desse eleitor nas instituições parlamentares do império, e da soberania precedente, ou seja, a do papel que exerceria o monarca nesse sistema. No caso da existência do Poder Moderador, essa soberania precedente ganhava contornos de poder arbitral, na busca do devido equilíbrio do sistema.

Justamente são esses dois elementos de soberania que nos guiam para a próxima seção deste capítulo. Onde esses dilemas se encontravam frontalmente e obrigavam os conselheiros a se posicionar? Nos debates acerca da dissolução da câmara. Os indícios até aqui nos levam a crer que nenhum outro desafio teria a magnitude que teve o do Conselho se posicionar diante

dos pedidos de dissolução da câmara. Era o momento em que o Poder Moderador poderia ser usado para decidir se a escolha *popular* havia, de alguma maneira, se esgotado e o jogo deveria ser recomeçado com novas eleições, em nome do bom funcionamento do governo representativo.

Em 12 de novembro de 1874 o conselho voltaria a se debruçar sobre uma pauta que nos forneceu material interessante para mais uma vez refletirmos sobre a visão dos conselheiros acerca da lógica da representação. Naquela ocasião, por não terem sido votados os projetos de Reforma Eleitoral e a proposta de Lei do Orçamento para 1875 e diante a necessidade de aprimorar a legislação de forma que a mesma fosse mais representativa os conselheiros deveriam responder questões que versavam sobre a necessidade do projeto e se haveria tempo hábil de realizá-lo.

Um dos questionamentos era se deveriam convocar uma Assembleia Geral extraordinária para o período. O Visconde de Abaeté mais uma vez nos ajuda, sintetizando uma percepção muito clara acerca da relação poder legislativo e poder moderador:

Assim que, achando-se em discussão na Câmara dos Deputados um projeto de lei, apresentado pelo Governo, no sentido de melhorar o atual sistema e processo de eleição, persuado-me que a convocação da Assembleia Geral extraordinária é bem aconselhada; porquanto sem este ato do Poder Moderador tenho por certo que a lei não será aprovada pelas Câmaras Legislativas em tempo oportuno de executar-se, como reclamam os interesses do Estado. (BRASIL, 1884-1889, p. 76)

O papel das câmaras na grande maioria das falas dos conselheiros ao longo do Segundo Reinado é reconhecido como fundamental no Governo Representativo. Não há disposição contrária a isso, a não ser ao clima de disputa das facções partidárias. Porém, o Poder Moderador será sempre a alternativa adequada para impedir que os interesses gerais sejam colocados de lado. A necessidade do equilíbrio entre o que é plausível e o que é positivo reaparece na fala do conselheiro: “Não tenho a doutrina como ortodoxa. Considero-a pelo contrário repugnante aos princípios fundamentais da Constituição, e perigosíssima às liberdades públicas” (BRASIL, 1884-1889, p. 78).

O Conselheiro Marquês de São Vicente traz para o debate a ponderação acerca dos riscos do uso da ferramenta:

É certo que seria muito conveniente obter-se uma reforma eleitoral, e a lei do orçamento, assim como outras providências legislativas. Também não há dúvida, que a convocação extraordinária é uma medida legal, uma atribuição expressa do Poder Moderador. Entretanto, a questão não oferece somente

essas faces a examinar, pois que a ciência do Governo não é somente de teoria, ou princípios gerais, e sim também prática, ou de apreciação dos interesses reais ou positivos do país, tanto mais quando se trata de atribuições facultativas. Para resolvê-la é preciso aceitar o complexo de circunstâncias em que se acha a nossa sociedade, e com ela a Câmara dos Deputados. (BRASIL, 1884-1889, p. 79)

Perceba que em sua fala expressa a preocupação central com a complexidade do tema. Essa noção de argumentação é recorrente entre os conselheiros. Embora ela possa parecer um elemento meramente retórico, acaba sendo um recurso que indica preocupações claras e objetivas.

## CAPÍTULO 3 - OS CONSELHEIROS DEBRUÇAM-SE SOBRE O DIREITO AO VOTO

### 3.1 DO MELHOR USO DO INSTRUMENTO: DISSOLUÇÕES DA CÂMARA ATRAVÉS DOS DEBATES DO CONSELHO (1844 – 1884)

Compreender o papel que o Conselho de Estado exercia em relação ao Poder Legislativo pode nos abrir uma série de percepções acerca da concepção de representação que predominava nos debates dessa seleta e influente elite política do Brasil na segunda metade do século XIX.

É termo recorrente em nossa historiografia chamar o modelo político brasileiro do século XIX de “parlamentarismo às avessas”. Parte dessas análises, como vimos anteriormente ao abordarmos a fortuna crítica sobre a interpretação do Brasil, vem da ideia de que nossa estrutura política resumia-se a um simulacro de liberalismo. Sendo assim, a existência de um Poder Moderador pareceria a uma parte significativa de historiadores e cientistas sociais como uma espécie de aberração da representação.

Depositar um peso extremo na ideia de que o papel do Imperador era totalmente movido por um caráter pessoal foi recorrente na historiografia. Um exemplo clássico dessa percepção é a análise de Raymundo Faoro para quem Pedro II atuava no sentido de definir de acordo com seus desejos e interesses exclusivos o perfil dos gabinetes, controlando assim minuciosamente quem subiria ou não ao poder. A construção do argumento de Faoro constitui um clássico da interpretação política que se fundamentou no Brasil do século XX.

Na verdade, o governo parlamentar, tal como o exerceu dom Pedro II, preocupado em exercer a suprema inspeção administrativa, guardar um círculo de ação própria de poder sem responsabilidade ministerial e de nomear e demitir os ministros, embora excepcionalmente e com cautelas, não corresponde ao sistema em curso na Inglaterra, já, ao mesmo tempo, das vontades e teorias. Parlamentarismo dualista, filho da monarquia limitada, traduzia, não o palco bretão, mas as vicissitudes da restauração francesa (1814-30) e da monarquia de julho (1830-48), sujeito aos mesmos desafios, vítima de iguais cóleras e decepções. Seguiu, embora imitasse o parlamentarismo inglês, na verdade, o rumo oposto, do exercício pleno do Poder Moderador, que, de arma de reserva, pela continuidade, atuava como rotina do regime. Entre as duas colunas do trono — a coluna popular e a coluna minoritária, tradicional, fixada na Coroa hereditária — pendia para o exercício das prerrogativas monárquicas, vinculadas e alimentadas pela sombra da herança portuguesa. Mais tarde, a queda de Napoleão III (1870) retirou o último apoio ao governo pessoal, entre os dois modelos — o

francês e o inglês — que sustentam e justificam a posição do trono na máquina constitucional. Recrudescerá, a partir daí, a reivindicação da supremacia dos partidos. (FAORO, 1987, p. 306)

A percepção de Faoro tem os elementos clássicos: uma percepção extremamente pejorativa do Poder Moderador, associando-o automaticamente com a ideia de personalismo e arbitrariedade, afastando o sistema político brasileiro de qualquer possibilidade de ser interpretado dentro dos marcos do liberalismo. Perceba que desde o início nosso parlamentarismo “às avessas” é relacionado não com a pureza do modelo britânico mas sim o espírito de restauração da França. A ideia de que estávamos buscando nos alinhar com aquilo que havia de pior no passado enquanto parte significativa do mundo caminhava para o futuro.

Por outro lado uma gama de pesquisadores já têm nos oferecido análises mais profundas que nos permitem entender melhor o funcionamento desse modelo político peculiar do século XIX brasileiro, inclusive trazendo para o centro da discussão elementos muito mais relevantes. Como já tivemos oportunidade de abordar anteriormente as vertentes de uma História Política no Brasil, aproveitarei aqui para destacar um trabalho específico, que poderá ajudar em muito a compreensão mais aprofundada das dissoluções e de seu caráter, auxiliando assim a superação e algumas falsas dicotomias e impressões. Uma delas é a de que o Poder Moderador atuava de maneira direta e objetiva para garantir o interesse do trono. É fundamental reiterar que não estamos aqui negando a ideia de que o interesse do trono era central para o Imperador. O que queremos apontar por meio das pesquisas e fontes é que uma série de fatores determinava esse processo, tornando inclusive muitas vezes impossível que os interesses do trono fossem determinantes em última instância.

No trabalho em destaque de Ferraz (2012), o autor procurou compreender a lógica parlamentarista do Segundo Reinado, compreendendo a relação entre os poderes, incluindo o Moderador e apontando e sistematizando de forma um pouco mais detalhada as razões das retiradas de gabinetes. O objetivo foi justamente verificar se era possível percebermos um protagonismo ou não do trono na decisão de mudança de gabinete. Partindo do pressuposto de que o sistema vigente ao longo do Segundo Reinado foi capaz de alguma maneira de gerar estabilidade política, o autor busca compreender por meio de padrões de ação as interferências que levaram a esse processo

Para que compreendamos de maneira mais clara esses padrões utilizados pelo autor procurei sistematizá-los com base em seu trabalho<sup>16</sup>. Embora a constituição e padrões possam sempre ser arriscada por sistematizar situações que são muito complexas e dependem de uma

---

<sup>16</sup> Para uma visão mais detalhada da sistematização dos padrões pelo autor, verificar o Anexo 3.



série de fatores, aqui podemos perceber que temos múltiplos fatores sendo levados em consideração e uma tentativa de entender como interesses se conjugam dentro de um cenário de várias possibilidades. Os interesses da Coroa em alguns momentos poderiam sim conjugar-se com os da câmara, assim como veremos que era plenamente possível que a câmara fizesse ecoar seu interesse diante a Coroa e pressioná-la a usar o Poder Moderador para consertar o cenário, por meio de uma dissolução.

Os padrões descritos pelo autor nos sugerem um quadro muito mais complexo do que as definições mais simplistas que citamos anteriormente. Ela acaba por nos ajudar a fundamentar a ideia de que entender a representação nesse momento é entender uma série de fatores em combinação. E como sabemos o Poder Moderador terá um papel decisivo nesse quadro, o que nos leva por sua vez a reiterar a atuação do Conselho de Estado. Se há algum indício de equilíbrio e racionalidade podemos inferir mais uma vez que o Conselho é decisivo no que chamamos aqui de melhor uso do instrumento.

Quadro 2 - Distribuição dos gabinetes por razões de retirada: números totais e percentuais

<b>Razões de Retirada do Gabinete</b>	<b>Nº de Gabinetes/Total de Gabinetes</b>	<b>Gabinetes</b>
Padrão 1 (Interferência da Coroa, Interferência da Câmara)	3/37 (8,1%)	10º, 14º e 20º
Padrão 2 (Interferência da Coroa, Não Interferência da Câmara).	10/37 (27%)	1º, 3º, 4º, 6º, 9º, 11º, 23º, 24º, 27º e 35º
Padrão 3 (Não Interferência da Coroa, Interferência da Câmara)	19/37 (51,3%)	2º, 5º, 7º, 8º, 13º, 15º, 16º, 17º, 18º, 19º, 21º, 25º, 28º, 30º, 31º, 32º, 33º, 34º e 36º
Padrão 4 (Não Interferência da Coroa, Não Interferência da Câmara).	5/37 (13,5%)	12º, 22º, 26º, 29º e 37º

Fonte: Ferraz (2012)

Embora o foco da seção deste trabalho seja compreender o papel do Conselho de Estado Imperial em relação as dissoluções da câmara, o exemplo trabalhado anteriormente

sobre as retiradas de gabinete nos apontam uma forte indicação de que esse sistema se apoiava essencialmente em algum tipo de equilíbrio que tinha como ponto decisivo o Poder Moderador. Sendo assim, retomamos aquilo que já abordamos aqui inicialmente: os membros do Conselho de Estado reiteravam seu papel de protagonistas na busca por esse equilíbrio.

Dito isto é fundamental que a análise sobre as dissoluções da câmara e o papel do Conselho de Estado Imperial, nesta etapa da pesquisa, procure responder algumas questões, assim sintetizadas: como enxergar a rotatividade de gabinetes ao longo desse período (37 em 49 anos), e o que esse dado efetivamente significa para entendermos o processo da discussão em torno da representação nessa pesquisa? Qual é efetivamente a percepção que esses atores têm acerca do papel do Poder Moderador na decisão da dissolução? A fala dos conselheiros pode nos ajudar de alguma maneira a entender melhor esse processo.

Como veremos ao longo desse período, o conselho foi convidado a se pronunciar algumas vezes acerca da dissolução da Câmara, em contextos diferenciados. Ao longo do Segundo Reinado, foram dez dissoluções de legislaturas, como podemos observar no quadro 3.

Quadro 3 - Legislaturas dissolvidas por Pedro II

<b>Legislatura</b>	<b>Data</b>	<b>Sessões realizadas</b>
Quinta legislatura	Dissolvida por decreto de <b>24 de Maio de 1844</b> e convocada para 1º de Janeiro de 1845.	<b>Primeira Sessão</b> (1º de janeiro a 3 de maio de 1843) <b>Segunda sessão</b> (3 de maio a 24 de outubro de 1843) <b>Terceira sessão</b> (3 de maio a 24 de maio de 1844)
Sétima legislatura	Dissolvida por decreto de <b>19 de fevereiro de 1849</b> e convocada outra para 1º de janeiro de 1850	<b>Primeira sessão</b> (3 de maio a 5 de outubro de 1848)
Décima primeira legislatura	Dissolvida por decreto de <b>12 de maio de 1863</b> e convocada para 1º de janeiro de 1864.	<b>Primeira sessão</b> (3 de maio a 15 de setembro de 1861) <b>Segunda Sessão</b> (4 de maio a 4 de setembro de 1862) <b>Terceira sessão</b> (3 de maio a 12 de maio de 1863)

Décima Terceira legislatura	Dissolvida por decreto de <b>18 de julho de 1868</b> e convocada uma outra para 3 de maio de 1869.	<b>Primeira sessão</b> (22 de maio a 23 de setembro de 1867) <b>Segunda sessão</b> (9 de maio a 20 de julho de 1868)
Décima quarta legislatura	Dissolvida por decreto de <b>22 de maio de 1872</b> e convocada outra para 1º de dezembro do mesmo ano.	<b>Primeira sessão</b> (11 de maio a 15 de outubro de 1869) <b>Segunda sessão</b> (6 de maio a 1º de outubro de 1870) <b>Terceira sessão</b> (3 de maio a 30 de setembro de 1871) <b>Quarta sessão</b> (3 de maio a 22 de maio de 1872)
Décima sexta legislatura	Dissolvida por decreto de <b>11 de abril de 1878</b> e convocada uma outra para 15 de dezembro do mesmo ano	<b>Primeira sessão</b> (1º de fevereiro a 30 de maio de 1877) <b>Segunda sessão</b> (1º de junho a 14 de outubro de 1877)
Décima sétima legislatura	Dissolvida por decreto de <b>30 de junho de 1881</b> e convocada nova para 31 de dezembro do mesmo ano	<b>Primeira sessão</b> (15 de dezembro de 1878 a 3 de maio de 1879) <b>Segunda sessão</b> (3 de maio a 30 de outubro de 1879) <b>Terceira sessão</b> (3 de maio a 9 de outubro de 1880) <b>Sessão extraordinária</b> (9 de outubro de 1880 a 10 de janeiro de 1881).
Décima oitava legislatura	Dissolvida por decreto de <b>3 de setembro de 1884</b> e convocada outra para 1º de março de 1885 (em caráter extraordinário)	<b>Primeira sessão</b> (17 de janeiro a 17 de maio de 1882) <b>Segunda sessão</b> (17 de maio a 28 de outubro de 1882) <b>Terceira sessão</b> (3 de maio a 18 de setembro de 1883) <b>Quarta sessão</b> (3 de maio a 3 de setembro de 1884)
Décima nona legislatura	Dissolvida por decreto de <b>25 de setembro de 1885</b> e convocada outra para 3 de maio de 1886	<b>Primeira sessão</b> (8 de março a 20 de maio de 1885)
Vigésima legislatura	Dissolvida por decreto de <b>15 de junho de 1889</b> e convocada outra para 20 de novembro do mesmo ano.	<b>Primeira sessão</b> (3 de maio a 16 de outubro de 1886) <b>Segunda Sessão</b> (3 de maio a 15 de outubro de 1887)

		<b>Terceira sessão</b> (3 de maio a 20 de novembro de 1888) <b>Quarta sessão</b> (3 de maio a 17 de junho de 1889)
--	--	---

Fonte: Elaboração própria, com base em Brasil (1889)

Algumas informações mais objetivas são expostas pelo quadro. A primeira delas é que nas duas primeiras décadas do reinado de Pedro II esse expediente foi utilizado poucas vezes. A partir da década de 1860 tornam-se mais comuns as dissoluções e mais ao fim do império algumas são subsequentes. Outro dado relevante é que parte considerável dessas legislaturas ultrapassava três sessões. Apenas a sétima e a décima nona duraram apenas uma e outras duas duraram apenas duas sessões. As demais ocuparam três ou quatro reuniões.

As razões das dissoluções variavam, embora todas elas acontecessem posteriormente a mudanças de gabinetes. Porém, cabe lembrar que nesse mesmo período houve nove dissoluções de gabinetes por interferência<sup>17</sup>, o que nos sugere que não é seguro criar uma relação de causa e efeito entre duas coisas, mas sim tratar as dissoluções de gabinete como uma das variáveis que nos ajudam a compreender as dissoluções da legislatura e por consequência quais os tipos de dilemas que os conselheiros enfrentavam.

O ambiente de conjuntura complexa composto por transformações no quadro político nacional e internacional, a busca pelo aperfeiçoamento das instituições nacionais e a complexidade dos interesses de cada setor nos parece oferecer um rico cenário de análise e reflexão sobre a questão da representação e da participação. Dessa maneira, é possível vislumbrar questões de investigação que nos permitam oferecer novas hipóteses ao final desta tese.

De alguma maneira, antes de debruçarmo-nos sobre as fontes, vale dizer que é possível perceber em um primeiro momento uma movimentação clara, embora percorrida por caminhos diferentes: para além da necessidade de dar solução a problemas cotidianos da política, havia uma intensa preocupação com a legitimidade dos atos e da representatividade das soluções.

É importante salientar que esses debates são fundamentais para consolidarmos a ideia de que a interpretação da constituição nesse período estava a cargo efetivamente do conselho e não do Supremo Tribunal de Justiça, o que nos fornece uma visão especial sobre a relação

<sup>17</sup> Sobre as relações entre as dissoluções de gabinete e de legislatura, e a alternância partidária (FERRAZ, 2012, p. 67).

entre a política e as leis e, por consequência, sobre o papel das elites políticas nas decisões mais amplas dessa sociedade.

Optei por apresentar a análise das sessões através da cronologia das mesmas como forma de tentar detectar mudanças significativas ou não no tratamento do tema ao longo do período histórico escolhido. O quadro 4 procura dar um panorama das vezes que o conselho se reuniu para aconselhar o Imperador sobre o uso do poder de dissolver a câmara:

Quadro 4 – Sessões do conselho de estado envolvendo dissoluções da câmara com base nas atas do Conselho de Estado (1844 – 1849)

<b>Data</b>	<b>Pauta</b>
23 de maio de 1844	Solicitação de dissolução da câmara pelo novo gabinete
1º de junho de 1844	Se a Câmara dos Deputados convocada imediatamente pelo Decreto do Poder Moderador para substituir a Câmara dissolvida vem funcionar somente no tempo da Legislatura, que restava a esta ou começar uma nova Legislatura? [...] se a convocação da nova Assembleia Geral ordinária no dia 3 de junho do 3º ano da Legislatura deve ter lugar conforme a Constituição artigo 102, parágrafo 1º, embora esteja convocada a Câmara dos Deputados, que vem substituir a dissolvida?"
19 de fevereiro de 1849	"Dá-se agora o caso de sua Majestade Imperial usar das atribuições, que lhe confere a Constituição no artigo 102 parágrafo 4 – dissolvendo a Câmara dos Deputados?"
11 de maio de 1863	"Que neste estado de coisas o Ministério não podendo continuar entendeu ser necessária a dissolução da Câmara: que neste sentido submeteu a questão a Sua Majestade o Imperador. Mas que Sua Majestade Imperial para resolver entendeu dever ouvir primeiro o Seu Conselho de Estado: e que este era o objeto da presente reunião."
18 de julho de 1868	"Tendo a Câmara dos Deputados declarado peremptoriamente que nega ao Governo os meios de sustentar o Exército e Esquadra em operações no Paraguai, e da fazer face aos compromissos, que passam sobre o Tesouro Nacional, convém ou não que seja dissolvida?"
20 de maio de 1872	"Por tais fundamentos o Gabinete entendeu que era do seu dever propor à Sua Majestade o Imperador ou a dissolução do mesmo Gabinete ou a da Câmara temporária".
10 de abril e 1878	"Em tais circunstâncias, o único remédio era solicitar da Coroa mui respeitosamente, como o fazia, a dissolução da Câmara dos Deputados desde que estava certo e era geral a convicção de que não podia com a maioria da mesma Câmara, cumprindo-se declarar por si, e em nome de todo o Gabinete, que sem essa medida não lhe era possível continuar na direção dos negócios públicos, e teria de dissolver o Ministério."

30 de junho de 1881	“Portanto, é chegada a oportunidade de pedir o Ministério a Vossa Majestade a dissolução da atual Câmara dos Senhores Deputados, para ser imediatamente convocada a nova Câmara.”
29 de julho de 1884	“À vista deste resultado, entendeu ele que não lhe era lícito adiar a crise, e, reunindo-se, deliberou trazer respeitosamente, pelo órgão do Presidente do Conselho, a Vossa Majestade Imperial, com a exposição completa dos acontecimentos, o pedido de dissolução da Câmara dos Deputados.”
27 de agosto de 1885	“Chegadas as coisas a este ponto, julgou o Ministério ser dever seu irrecusável solicitar a dissolução da Câmara dos Deputados”
15 de junho de 1889	Em vista do exposto, Senhor, o ministério tem a honra de pedir a dissolução da Câmara dos Senhores Deputados.

Fonte: Elaboração própria.

Em alguns momentos, quando não havia prejuízo para a compreensão dos debates, as considerações dos conselheiros foram agrupadas em posições similares. Embora o contexto político e a conjuntura tenham sido levadas em consideração a todo momento, evitamos aqui constituir um movimento de partir esses contextos para as fontes. Quando necessário, realizamos o processo inverso. Diante de algum dilema mais complexo, partimos para compreender os elementos externos que pudessem ajudar a entender melhor as falas dos conselheiros. Cabe ressaltar também que fugimos aqui de qualquer enquadramento prévio desses conselheiros em campos de fração partidária, como “liberal” e “conservador”. Embora esses conceitos, se usados com cuidado, possam ajudar, parece-me que poderiam de alguma maneira induzir o entendimento sobre o comportamento de determinados conselheiros e nos levar a “prolepse” já citada aqui anteriormente. Nunca é demais dizer que nos interessa mais entender as dinâmicas específicas em seus detalhes do que sistematizar possíveis campos de ideias ou a formação de supostos grupos bem delimitados no interior do conselho, até mesmo porque os indícios das fontes a todo o momento nos apontavam que isso não era factível.

### 3.1.1 Os debates

Na sessão de **23 de maio de 1844** apareceu no conselho a primeira proposta de dissolução da câmara. José Carlos Pereira de Almeida Torres, ministro dos Negócios do Império, considerava que o então gabinete não havia encontrado o apoio necessário da câmara para administrar os negócios do Império. Embora a proposta de dissolução encontrasse apoio

no Imperador, que gostaria de ouvir antes o conselho, não encontrou respaldo nessa sessão. Todos os conselheiros presentes rejeitaram a proposta após discuti-la.

Como sabemos, a dissolução ocorreria da mesma forma. Aspectos complexos da conjuntura política do período são relevantes para entender a opção, dentre elas as consequências da recente Revolução Liberal de 1842 (a anistia aos revoltosos ocorreria no ano de 1844) e a crise em que se encontrava o gabinete dirigido por Honório Hermeto Carneiro Leão. É possível, e alguns historiadores buscaram isso, relacionar os desdobramentos de dissoluções de gabinete com os padrões de interferência que geraram suas retiradas (FERRAZ, 2012). No caso do terceiro gabinete, a interferência era diretamente da coroa, não havia movimentação da câmara, o que pode de alguma maneira nos sugerir entendimentos sobre a relutância nesse primeiro momento do conselho de endossar sua dissolução imediata.

Sessão posterior voltaria a tratar do tema da dissolução da câmara, mas desta vez não mais com o objetivo de aprová-la ou não, como veremos a seguir.

Em **1º de junho de 1844**, caberia ao órgão aconselhar o Imperador em um imbróglio interpretativo sobre os mecanismos que regulamentavam o processo posterior de dissolução da câmara. A questão trazida pelo Imperador era a seguinte:

[...] o Imperador houve por bem ordenar, que o Conselho de Estado consulte sobre a inteligência, que se deve dar a Constituição do Império à vista do que por ela se acha disposto nos artigos 17, e 101, parágrafo 5º, os quais não são entendidos de um mesmo modo por todos, e convém fixar-se o seu verdadeiro sentido, resolvendo a questão, que suscitam, a saber: Se a Câmara dos Deputados convocada imediatamente pelo Decreto do Poder Moderador para substituir a Câmara dissolvida vem funcionar somente no tempo da Legislatura, que restava a esta ou começar uma nova Legislatura? E acrescentou o mesmo Senhor Ministro, que da resolução desta questão estava pendente a desta outra – se a convocação da nova Assembleia Geral ordinária no dia 3 de junho do 3º ano da Legislatura deve ter lugar conforme a Constituição artigo 102, parágrafo 1º, embora esteja convocada a Câmara dos Deputados, que vem substituir a dissolvida? (BRASIL, 1842-1850, p. 36).

Lopes Gama, Silva Torres, Maia e Lima e Silva sustentaram posições semelhantes entre si. Para eles, o dispositivo constitucional assegurava três pontos fundamentais: em primeiro, a câmara convocada deveria garantir o cumprimento dos quatro anos para os quais a anterior foi eleita, o que conseqüentemente nos leva ao segundo ponto: a câmara convocada deveria prestar o papel, dentro dos limites, da câmara anterior. Por fim, em terceiro, embora a

atribuição em jogo fosse do Poder Moderador<sup>18</sup>, competia ao Poder Executivo convocar a nova Assembleia Geral Ordinária. Fica claro, portanto, que nesse debate uma das frentes apresentava como questão-problema crucial a garantia da delimitação clara dos mandatos como aspecto de legitimidade em si do processo de representação e que a clareza quanto ao uso correto e constitucional do Poder Moderador, de maneira que o mesmo não se confundia com o Poder Executivo, também era parte da legitimidade do processo.

O outro campo, formado por Visconde de Abrantes, Visconde de Monte Alegre, Bispo de Anemúria, Carneiro Leão, Vasconcelos, Miranda Ribeiro e José Cesário de Miranda Ribeiro partiu de outros princípios. Para eles, os demais mecanismos, em especial o do estabelecimento de quatro anos de mandato, limita-se ao que se estabelece no artigo 101, parágrafo 5º, ou seja, embora o artigo 102 em seu parágrafo primeiro estabelecesse que uma das atribuições do Poder Executivo era “convocar a nova Assembleia Geral ordinária no dia três de Junho do terceiro ano da Legislatura existente”,

não se pode entender sem a limitação indicada de onde se vê, que tal disposição não favorece, antes destrói a inteligência contrária, porque, se não existir a Legislatura naquela época, o que só pode dar-se pelo fato de ter sido dissolvida a Câmara dos Deputados, torna-se impraticável. (BRASIL, 1842-1850, p. 37)

Esse entendimento é o vencedor. A orientação do conselho naquele dia foi a de que a câmara convocada deveria começar uma nova legislatura.

As características desse breve debate não nos permitem grandes formulações. Mas de alguma maneira permitem compreender que havia diferenças de entendimento no conselho que não podem ser interpretadas apenas como divergências processuais simples. O segundo grupo, apoiado também na constituição, produziu um entendimento que pode ser considerado mais preocupado com a operacionalização do sistema. A opção pelo artigo 101 em seu parágrafo V tornava a solução política mais clara e objetiva, apoiando-se no Poder Moderador como o verdadeiro árbitro da situação. Já o segundo grupo, aparentemente apresentava uma preocupação com a legitimidade do modelo pelo caráter objetivo da delegação de poderes, ou seja, cada legislatura tinha seu mandato claro e definido e se o ponto crucial era a convocação da assembleia ordinária, a delegação desse poder pelas urnas deveria estar acima de outros mecanismos.

---

<sup>18</sup> O parágrafo V do Artigo 101 da Constituição de 1824 (que trata das atribuições do poder moderador tinha a seguinte redação: “[...] O Imperador exerce o Poder Moderador:[...] V. Prorrogando, ou adiando a Assembleia Geral, e dissolvendo a Câmara dos Deputados, nos casos, em que o exigir a salvação do Estado; convocando imediatamente outra, que a substitua” (BRASIL, 1824).



Nesse debate ficava claro que havia uma expressa preocupação sobre como conferir legitimidade a uma legislatura e que, de alguma maneira, havia uma discussão relevante sobre o papel do Poder Moderador nesse caso: se por um lado é esse o instrumento de racionalidade e inteligência que garante ordem e estabilidade às instituições representativas do império, é necessário conferir clareza e objetividade quanto ao seu mandato. As eleições eram fundamentais para a legitimidade do regime, mas essa legitimidade não poderia ser conferida sem o exercício do Poder Moderador, que tinha o poder de validar as listas eleitorais, por exemplo. Aliás, podemos afirmar com alguma segurança que o mandato, em seu sentido de delimitação, não só de poder, mas de tempo, era fator fundamental para a legitimidade do poder representativo. Era o tempo do mandato que dava sentido a ida às urnas. Sendo assim, uma dissolução constitucional não poderia apenas se apoiar na racionalidade do uso do Poder Moderador, mas deveria garantir a efetividade da representação através da clareza quanto à constituição de mandatos e seu tempo.

Em **1849** o conselho voltou a ser chamado a atuar em relação à possibilidade de dissolução da câmara. Desta vez em um quadro político um pouco mais complexo, o que torna o debate ainda mais fértil. O Imperador solicitava ao conselho que se pronunciasse se era o caso dele fazer uso do artigo 102 da constituição e dissolver a câmara na sessão de **19 de fevereiro do ano citado**.

O quadro colocado para se justificar a possibilidade de dissolução basicamente girava em torno das dificuldades que diversos gabinetes enfrentavam diante da sétima legislatura. Além disso, avaliava-se naquele momento que a “rebelião” de Pernambuco havia contribuído ainda mais para desenganar o gabinete, tendo em vista a presença de deputados desta legislatura entre os revoltosos. Para tornar ainda mais urgente a necessidade de dissolução questiona-se, inclusive, as dificuldades que a legislação eleitoral trazia para que novas eleições acontecessem a tempo de resolver problemas tão imediatos. É a primeira vez que problemas políticos tão latentes são apresentados como argumentos centrais para a dissolução da legislatura, ou seja, os problemas conjunturais que ameaçavam a ordem pública e a necessidade de evitar morosidades para dar uma solução ao problema. O quadro pintado pelo conselho nesse início de 1849 parecia tornar essa dissolução fundamental e colocar a noção de estabilidade acima de alguns outros valores que anteriormente eram tratados como fundamentais. Aparentemente, o temor pela instabilidade social era forte entre alguns dos conselheiros. Sendo assim, ao que tudo indica, não seria possível garantir a legitimidade e representatividade do regime sem que fosse possível a manutenção dessa estabilidade.

O clima nessa sessão era de apreensão, como podemos depreender. O Conselheiro Lopes Gama, por exemplo, temendo distúrbios sociais maiores, declarou “que votaria por ela se o Governo, ou já não receia essas desordens, ou se tem prontos os meios para preveni-las, e sufocá-las” (BRASIL, 1842-1850, p. 100).

Em linha semelhante, porém apresentando uma série de argumentos mais esmiuçados, seguiu-se o conselheiro Limpo de Abreu. Para ele, havia necessidade clara de dissolução, tendo em vista os riscos da conjuntura:

Na atualidade porém pensava que a questão era inteiramente diversa e deversa devia ser também a sua solução; porquanto consultando-se os fatos ocorridos na Província de Pernambuco, e apreciando a algumas das opiniões, em que o país se acha dividido, segundo os meios, por que elas se tem enunciado era de necessidade reconhecer que a força, e violência por uma parte, e por outra parte as ameaças, eram os recursos, que se empregavam para provocar a dissolução do Gabinete. (BRASIL, 1842-1850, p. 101)

Dissolver o gabinete seria, para Limpo de Abreu, um recuo nefasto, que simbolicamente atentaria contra o Poder Moderador, para ele, justamente “tão necessário é para manter o equilíbrio entre os diversos Poderes do Estado, deixando de satisfazer a essa alta missão em que deve descansar a paz pública, e o Poder Executivo que deve simbolizar a ação protetora, e a força inteligente do Estado” (BRASIL, 1842-1850, p. 101). Em outras palavras, tratava-se de garantir a ordem e a estabilidade da nação, mas ao mesmo tempo garantir a manutenção do que ele acreditava ser o maior pilar da monarquia representativa, o eixo do equilíbrio. Para ele, a legitimidade de um novo gabinete só poderia derivar da nomeação do Poder Moderador e não da pressão de partidos políticos.

Na mesma linha, Carneiro Leão frisa de maneira enfática a necessidade de dissolução como forma de demarcar a não concessão política para os revoltosos: “A dissolução do Ministério depois da revolta de Pernambuco, seria uma concessão feita à força, e à violência; manifestaria fraqueza, e aumentaria a audácia dos demagogos”. Para ele, “nenhum homem de estado do País, nem mesmo os que pretendem manter a atual Câmara dos Deputados, poderia organizar nela uma maioria em apoio de uma administração moderada, e justa” (BRASIL, 1842-1850, p. 101).

Porém o conselheiro Galvão acreditava que estava contemplado apenas o ponto de vista da relação ministério/câmara. A dissolução era sim um instrumento constitucional e ordinário, porém um instrumento de salvação do Estado e, por consequência, deveria ser utilizado em uma situação mais clara, ou seja, onde as razões para seu uso fossem mais

objetivas. O conselheiro queria, portanto, mais elementos que permitissem a decisão da dissolução. Para Maia a situação de Pernambuco estava sob controle e o ideal era dissolver a câmara no momento adequado; segundo ele

não bastando o vencimento, que acabam de ter as forças legais em Pernambuco, nem sendo esta a ocasião mais oportuna de decretar-se a dissolução, que julgava preciso esperar mais algum tempo pelos resultados naquela, e nas outras Províncias; e por isso ele votava pela dissolução, porém não já, reservando-se efetuá-la na mais oportuna ocasião. (BRASIL, 1842-1850, p. 101)

O conselheiro Manuel Alves Branco, que entregou o voto por escrito, forneceu alguns elementos muito interessantes para dar prosseguimento ao debate. Ele também acreditava que a dissolução não era um caminho tão claro. Ao seu olhar, haveria de alguma maneira um excesso de “orgulho” e de “amor próprio” permeando as relações entre governo e legislativo. Eis, portanto, a razão da crise para esse conselheiro. O que poderia mudar esse curso? Em suas palavras:

[...] O bom tratamento, algumas concessões honestas, tão essenciais, e indispensáveis a uma forma de Governo, que vive pela opinião de muitos, podiam sem dúvida alguma estabelecer a harmonia. Só não é capaz de conciliar, este resultado o deixar-se o Governo levar de um espírito nimiamente suspicaz, e apaixonado, e tratar a Câmara dos Deputados, aliás, digna de todo o acatamento, com absoluta falta de consideração, com desprezo mesmo, como parece que tem acontecido entre nós. (BRASIL, 1842-1850, p. 102)

Necessidade de concessões honestas, tratamento adequado e maior apreço pelo poder executivo constituem-se como o centro do argumento de Alves Branco. Em seu voto ainda ataca os partidos, que para ele são “folhas [...] pouco escrupulosas da verdade, e da justiça”, responsabiliza ministros que precisam descer “das regiões do poder absoluto às do poder representativo” ou que se deixam influenciar pela opinião popular e acabam criando esse tipo de crise entre governo e parlamento, que gera, por sua vez, a necessidade de dissolução. Alves Branco era enfático na ideia de que a dissolução por si própria não significaria a garantia de que se evitariam crises, inclusive lembrando que a dissolução de 1842 precedeu à revolta liberal, bem como a de 1844 teria, a seu ver, influenciado a de 1844, em Alagoas. Embora em suas últimas palavras o conselheiro considerasse a medida de direito e constitucional, tarefa clara do Imperador, acreditava que ela poderia ser perigosa, pois geraria agitação política e abriria precedente para novas crises.

O que dividia esses conselheiros nesse momento era muito mais a necessidade de reunir maiores informações conjunturais para a tomada de uma decisão acertada do que a legalidade ou legitimidade do ato em si. Mais uma vez, é possível notar que valores como ponderação, clareza e sabedoria eram tidos como fundamentais para a tomada de determinadas decisões. Entretanto, naturalmente, não é possível crer que o uso desses argumentos se dê exclusivamente pela crença numa racionalidade pura e simples do uso do poder. Recursos como esse servem também para que atores políticos sejam capazes de postergar decisões ou mesmo sinalizar para os que estão de fora que há necessidade de estabelecer contrapontos com opiniões majoritárias. No caso de Alves Branco, em específico, seus argumentos tem também uma espécie de acerto de contas com um passado recente do Império, ao lembrar da situação política de 1837 quando o ministério, segundo ele, era formado inteiramente de opositores ao regente Feijó e encontrava apoio na câmara. Diz ele:

Não responderei coisa alguma às acusações feitas à Câmara, isto é, que ela é filha da violência, e da fraude; que ela conspira, e pretende subverter a Constituição convocando uma Constituinte. Na primeira destas acusações vejo-me claramente envolvido, como Ministro e Presidente do Conselho no tempo da eleição da Câmara, mas eu desprezo essa insinuação por que tenho consciência de mim, e aqueles, que a fazem não são capazes de dar a mais insignificante prova do que asseveram. A segunda acusação é perfeitamente iníqua, e mesmo absurda, por que não é razão para reputar criminosa uma corporação inteira, o terem alguns dos seus membros cometidos, ou ajudado a crimes. (BRASIL, 1842-1850, p. 104)

Até aqui é possível notar que não só a racionalidade constitucional regia a posição desses homens. Era evidente que suas visões sobre o funcionamento das instituições do império passavam também pelas experiências que viveram dentro de contextos similares, onde desempenharam determinadas funções e ocuparam posições importantes.

### 3.2 O DIREITO AO VOTO: REPRESENTATIVIDADE ENTRE O EXCELENTE E O VANTAJOSO

A discussão aqui apresentada aconteceu no dia 7 de novembro de 1878. Estavam presentes os conselheiros Viscondes de Abaeté, Muritiba, Jaguari, Bom Retiro, José Pedro Dias de Carvalho, Paulino José Soares de Souza e Joaquim Raimundo de Lamare, sob o comando do Imperador Dom Pedro II. Na presente reunião deveriam opinar sobre uma reforma eleitoral que poderia modificar substancialmente as características do governo representativo do Brasil.

A primeira questão ao qual os conselheiros deveriam responder, sobre qual deveria ser o censo exigido para o cidadão ser considerado eleitor, verificada a reforma sistema eleitoral pelo voto direto, era consensual entre os presentes. Todos acreditavam que sua manutenção de acordo com o artigo 94 da constituição seria o mais aconselhável. Alguns argumentos merecem ser analisados nos permitem algumas inferências.

Para Abaeté, a determinação da constituição era não só suficiente como exprimia de forma objetiva o que era renda. Segundo ele, “os que pretendem elevar o censo argumentam que a palavra ‘renda líquida’ na sua genuína significação exprime o rendimento, depois de deduzidas as despesas” (BRASIL, 1875-1880, p. 138). Para o conselheiro estava muito claro que a renda se referia aos “bens de raiz, indústria e emprego”. Sendo assim alterações em sua interpretação abririam precedentes para “incalculáveis abusos”. E ainda sugere ser desnecessário abaixar o censo para cem mil réis, o que atingiria os eleitores que até então votavam nas eleições primárias e que seriam possivelmente incluídos no novo sistema. Porém Abaeté sugere que a inclusão desses poderá ser feita posteriormente através de uma lei complementar.

O Visconde de Muritiba é mais enfático em seus argumentos, quando diz que “elevar mais o censo seria criar uma classe muito restrita e privilegiada que não exprimirá a vontade do maior número” (BRASIL, 1875-1880, p. 141). Para ele o censo é sim uma forma de garantir a maior “independência e interesse” do eleitor nas eleições, porém deixa claro que o “alargamento” desse censo seria um movimento de contradição em relação ao movimento do próprio mundo, dando como exemplo a experiência de outros países onde se amplia as camadas que tem direito ao voto.

Jaguari por sua vez, avança ao defender que o texto constitucional seja respeitado e que se desfaça a diferença entre “os votantes daquelas assembleias e o eleitor” algo fundamental tendo em vista a ideia de voto direto. Como argumento, em suas palavras trata-se de uma questão de “progresso da civilização” e de facilitar a “intervenção do cidadão na escolha de seus representantes” (BRASIL, 1875-1880, p. 143).

O posicionamento que em certo momento destoa dos demais é de Bom Retiro. Antes de proferir seu voto o conselheiro pondera sobre a “excelência e vantagens” da adoção de um sistema de voto direto. Diz ter respeito em confiança na “ilustração” e “talento” de seus pares, reconhece que a proposta do voto direto tinha adeptos “notáveis” de ambos partidos políticos. Seu prelúdio de ponderação é uma espécie de aviso. Quer deixar claro que torce para o sucesso da medida, porém teme que ela não surta o efeito desejado. Feito isso, encaminha sua posição. Para ele, já que o voto direto se antevia como realidade - com todas as ressalvas já

levantadas – a manutenção do censo previsto em constituição seria a forma mais apropriada de garantir lisura no processo. Para Bom Retiro, apenas aqueles que têm “riqueza, cultura de espírito e posição social” deveriam concorrer. São esses fatores que tornariam um indivíduo livre da “pressão da autoridade”, “exigências dos chefes”, “fraudes” e “corrupção de qualquer gênero”. Um sistema eleitoral, baseado no voto direto só seria “representativo” teria sucesso e se fosse devidamente protegido contra a fraude (BRASIL, 1875-1880, p. 96). A preocupação de Bom Retiro com a representatividade do sistema eleitoral merece destaque:

Direi que, politicamente falando, o censo não deve ser nem mais elevado, nem mais baixo do exigido pela Constituição para eleitor. Mais alto tornar-se-á muito grande o salto, passando-se logo de um extremo a outro. A eleição terá laivos mui vivos de aristocratizada, e a representação nacional será – não o resultado do voto da grande maioria das diversas classes sociais, que, desde mil oitocentos e vinte e três, foram consideradas aptas para eleger, mas sim de notável minoria fraude. (BRASIL, 1875-1880, p. 138)

O conselheiro José Pedro Dias de Carvalho, ao proferir seu sucinto voto, segue a tendência dos demais, a preocupação com a preservação da constituição. Defende que o censo deve se manter tal qual estabelecido em texto original. A preocupação com uma possível redução do censo se justifica para ele sob o risco de “eleições tumultuárias” (BRASIL, 1875-1880, p. 159).

Por sua vez, Paulino José Soares de Souza, reitera a necessidade de manutenção do censo estabelecido pela constituição, porém ressalva que tal medida só terá efeito através da interpretação inteligente do conceito de “renda líquida”. O conselheiro reconhece que no quadro atual “a grande maioria se acha privada de influir na representação política”. Ele avança em um exercício de interpretação constitucional ao defender o desaparecimento da distinção entre “votante e eleitores” que segundo ele seria a correta cumprimento do desejo do legislador constituinte. Dessa forma, em suas palavras, “não há mais a escolha de umas e a exclusão de outras iguais” (BRASIL, 1875-1880, p. 162).

É interessante observarmos que a busca por um equilíbrio em torno da legitimidade da constituição e o lastro popular dos pleitos aparece novamente no debate do tema da reforma eleitoral. Essa busca de equilíbrio aparece explicitamente na fala de Abaeté:

Um notável publicista, o Senhor Doutor Pimenta Bueno, depois Marquês de São Vicente, na sua obra de Direito Público, bem como outras autoridades respeitáveis pelo seu saber, sustentou que, segundo a Constituição, o estrangeiro naturalizado pode ser nomeado Senador. Entretanto, estando a Constituição em vigor, há mais de meio século, não consta que estrangeiro

algum naturalizado merecesse até hoje a honra de entrar em uma lista tríplice. Concorrem para isto diversas causas que não é necessário especificar nem apreciar, mas que só o tempo fará desaparecer. (BRASIL, 1875-1880, p. 92)

Perceba que o argumento racional do especialista em direito aparece como fundamental. Porém, embora ele seja fundamental, a experimentação das regras precisa encontrar algum tipo de significado na vivência real. Estrangeiros naturalizados podem assumir a cadeira no senado. Porém na prática não temos indícios de que esse seja o desejo do povo. Dito isto, o assunto é superado na opinião do eminente conselheiro.

Este tipo de argumento encontra eco nas falas de outros conselheiros como é o caso do Visconde de Muritiba ao debater os direitos daqueles que não professam a religião do estado.

Apesar da crescente indiferença religiosa, poucas vezes por hora se levantam no Brasil em favor da reforma do parágrafo 3, a qual seria refutada um golpe profundo na religião por ele professada quase em unanimidade e de certo ofenderia a suscetibilidade dos sentimentos religiosos da máxima parte dos nossos concidadãos. (BRASIL, 1875-1880, p. 95)

É necessário equilibrar o formal com o real, assim podemos dizer. Para isso a sagrada constituição precisa ser respeitada, mas colocada em equilíbrio com a realidade traduzida em hábitos, costumes e práticas da sociedade.

Nesse sentido, o Conselho de Estado realmente utilizou de suas prerrogativas constitucionais de forma a garantir a uniformidade da marcha administrativa no meio dos vaivéns da política. A administração deveria ser, então, o lugar da razão, porque representava ainda o império da lei. E, efetivamente, malgrado as tendências partidárias e a filiação a interesses específicos, a instituição preocupava-se em manter e demonstrar essa face, alegando sempre decidir as consultas apoiando-se na legislação, fosse o Ato Adicional, os diversos códigos legais ou, principalmente, a Constituição. (MARTINS, 2007, p. 293)

Sendo assim convém retomar a ideia de “excelência e vantagens” proferida por Bom Retiro. Para além de uma simples expressão é possível visualizarmos que esta noção implica justamente nessa capacidade de conciliar os tipos de interesse acima citados. Trata-se de conseguir vislumbrar o papel central da constituição de 1824 como instrumento edificante de um governo representativo mas observar os acontecimentos do mundo real, o mundo que muitas vezes extrapola as normas.

### 3.3 OBSERVAÇÕES SOBRE A INTERVENÇÃO: CONJUGAR O INTERESSE COM O ADEQUADO

Obviamente podemos afirmar que nesse mundo é onde residem os interesses locais, as alianças mais específicas e particulares que constituem partes fundamentais do poder desses homens das elites políticas brasileiras.

A dimensão dessa conciliação é fundamental para entendermos como se movimentaram setores importantes das elites políticas brasileiras nesse período. Faz-se necessário pontuar que o sentido da palavra conciliação aplica-se à ideia de que a todo o momento as excelências e vantagens precisam ser ponderadas e aplicadas em alguma medida.



## **CAPÍTULO 4 – INTERESSE E AÇÃO: REPRESENTAÇÃO E TRADIÇÃO NO CONSELHO DE ESTADO IMPERIAL**

Neste momento procuraremos sistematizar algumas questões levantadas nos capítulos anteriores, cruzando inferências feitas por meio das fontes e das referências metodológicas que buscamos trabalhar. Um dos pontos mais significativos que as fontes nos forneceram foi justamente a possibilidade de verificar como uma tradição jusnaturalista se perpetuou ao longo do tempo no conselho e por consequência engendrou-se no repertório dessa elite política brasileira no século XIX.

Outro fator importante que percebemos é que buscaremos sistematizar aqui é que ao longo desse período é possível notar um “ajuste” na apropriação dessas ideias. Nossa hipótese é que esses ajustes vêm não só das mudanças de olhar que o estabelecimento de escolas de Direito como Olinda e São Paulo acabam por geral. É possível inferir que esses novos espaços gerem, aos poucos, mudanças de olhar. E naturalmente ao longo do século XIX uma série de novas ideias começam a penetrar no Brasil e tomar conta do espaço público. Não iremos levar a frente a análise desse último fator por razões de recorte temporal. Mas sempre vale salientar que esses processos são fundamentais para entendermos o rumo que as ideias tomam.

### **4.1 TRADIÇÃO, EXPERIÊNCIA E SABER CONSTITUCIONAL**

Para fins de análise condensamos no quadro abaixo o número de vezes que alguns assuntos fundamentais apareceram citados de maneira direta pelos conselheiros. É importante lembrarmos que ao longo das reuniões do conselho as falas resumiam-se a apresentações de votos. E em muitas vezes esses votos eram lidos, o que torna as falas desses conselheiros na maioria das vezes bem objetiva. Digo isso porque a inferência que aqui fazemos é a de que esses temas aparecem de forma significativa apesar do longo intervalo de quatro décadas que estudamos.

Quadro 5 – Ocorrência de temáticas relevantes para o tema da representação no Conselho de Estado segundo as Atas do Conselho de Estado (1842 – 1889)

<b>Tema</b>	<b>Ocorrências</b>
Direito Natural	32
Governo representativo	13
Sistema Representativo	37
Liberalismo	2

Fonte: Elaboração própria

Duas observações são importantes de serem feitas. No caso das referências diretas ao Direito Natural, a grande maioria ocorre nas primeiras décadas do Segundo Reinado, enquanto que as referências diretas ao Governo Representativo vão crescendo à medida que se aproxima o final desse período. O mesmo acontece com a expressão Sistema Representativo. Uma das questões a serem observadas era se a referência a sistema representativo não pudesse compreender a ideia de governo representativo. O que pudemos observar é que na maioria esmagadora das vezes a expressão é utilizada pelos conselheiros para falar de algo um pouco mais amplo, que compreende também a relação entre poderes diversos.

Outro dado de ocorrência que nos reafirma algo que já abordamos aqui anteriormente é que embora sejam poucas as referências à expressão “liberalismo”, temos uma série de referências a temas e ideias que se relacionam ao liberalismo. Como já tratamos aqui anteriormente, muitas vezes a visão fechada sobre o conceito de liberalismo é muito mais uma decorrência da visão que foi construída ao longo do século XX sobre esse conjunto de ideias.

Ao longo das reuniões analisadas é possível perceber um movimento muito claro por parte dos conselheiros: era necessário atuar no sentido de garantir ao máximo a representatividade do sistema político vigente. Isso significa, por sua vez, tomar decisões adequadas. Vale reiterar que nesse período do século XIX a administração pública é a política em si. Não há a dimensão de separação que muitas vezes tornou-se comum no século XX. Administrar os negócios públicos era fazer o exercício da política.

Outra questão que precisa ser demarcada novamente antes de avançarmos nas propostas para esta seção da pesquisa é que a política neste período é algo que extrapola a política partidária. Aliás, como vimos nas falas dos conselheiros, a política partidária era vista como uma política menor, representante dos interesses facciosos. Sendo assim, aconselhar o Imperador acerca dos rumos do Governo Representativo demandaria estar acima desses interesses. Só assim poderiam optar por aqui que fosse excelente e ao mesmo tempo vantajoso.

O jusnaturalismo influenciou de forma muito clara a formação de nossa constituição e como podemos ver por meio das fontes influenciou também a forma de agir dos nossos conselheiros. Como dissemos anteriormente, é fundamental a noção de repertório para nós nesse momento. “O repertório é, então, um conjunto de formas de ação. Uma metáfora esclarece seu funcionamento: “Ele lembra uma linguagem rudimentar: tão familiar como o dia para seus usuários[...]” (ALONSO, 2012, p. 30).

Um outro dado que merece ser observado é que se analisarmos a somatória de conselheiros oriundos diretamente de Coimbra ao longo de todo o período veremos que não se trata mais de um número desproporcional. Isso significa que ao longo desses anos essa forma de encarar o governo representativo tornou-se parte fundamental do repertório desses homens, tornou-se a tal linguagem familiar.

Para fins de organização delimitamos dois elementos que são capazes de abarcar as observações que fizemos até: o constitucionalismo e experiência singular dos conselheiros. Mais importante do que tentar detectar o como esses dois elementos se organizam é buscarmos justamente perceber como esses elementos se articulam construindo um instrumento único de ação. O peso desses dois fatores nos caminhos e escolhas aparentemente alterna-se, não por razões de ocasião, mas de acordo com o tipo de escolha que se deve tomar. Existem temas pertinentes à constituição mas que não se deve deixar de lado a tradição. E vice-versa.

Embora alguns pesquisadores do tema afirmem que já no século XIX notava-se um movimento mais claro de desinteresse de pensadores pelo jusnaturalismo (PEREIRA, 2010) é possível perceber nas camadas de discurso de nossos conselheiros algumas referências relevantes que remetem a essa corrente de pensamento. A fala dos conselheiros remete a uma tradição política consolidada pelos processos revolucionários do século XVIII. Seja pela expectativa de transformações que esses processos abriram, seja pelo temor de que as mesmas pudessem instaurar o caos e a anarquia, para usarmos expressões da época.

Na realidade, as teorias dos diversos jusnaturalistas dos séculos XVII e XVIII (entre os quais podemos lembrar, além de Grócio e Locke, Milton, Pufendorf, Cumberland, Tomás, Barbeyrac, Wolff, Burlamaqui, Vattel, em posição particular Rousseau e Kant, e ainda, na primeira fase do seu pensamento, Fichte) apresentam diferenças por vezes até profundas; os próprios conceitos de estado de natureza e de contrato social encontram-se aí configurados de modos diversos. Os primeiros desses escritores parecem referir tais conceitos a fatos realmente acontecidos, enquanto os mais tardios, particularmente Rousseau e Kant, os apresentam como meras idéias, aptas para explicar racionalmente a realidade histórico-política e para estabelecer em relação a esta um termo de referência e de avaliação: o Estado tem a sua

justificação racional (não histórica) no contrato que lhe é imanente e é legítimo na medida em que se amolda aos termos racionais do próprio contrato. Por outras palavras, o Estado, para ser legítimo, devia mostrar-se como se em cada momento da sua existência nascesse do contrato (BOBBIO, 1994, p. 658 , grifos nossos).

A constante e reiterada opção pelo carácter natural da organização jurídica apoiada em idéias de racionalidade e equilíbrio nos permitem apontar que a preocupação desses conselheiros tem fortes indícios de uma influência jusnaturalista, típica das discussões em voga ao longo de boa parte do final do XVIII e início do XIX. Como de praxe é possível perceber que nas discussões do Conselho de Estado os dilemas entre o Direito natural e o Direito Positivo são constantes. Mais importante do que tentar demarcar o que se sobrepõe é analisar como esses valores interagem e ajudam a criar uma lógica muito particular na formulação e atuação dessas elites.

E como o contratualismo se aproxima do jusnaturalismo nesse momento? Esse é um movimento claramente perceptível no Brasil? Para entendermos melhor é necessário que relembremos que essa inserção relaciona-se diretamente com a tradição curricular de Coimbra e a forma como a mesma influenciou a constituição de uma tradição também no Brasil:

Nas primeiras décadas do século XIX, portanto, o ideário liberal já havia se disseminado no país, influenciando toda uma geração de políticos brasileiros que haviam estudado no exterior, basicamente na Universidade de Coimbra, que se tornara o fórum principal do debate das ideias políticas, centro de discussão das questões relacionadas ao direito, ao Estado, à religião. Quanto à formação da intelectualidade brasileira, a Universidade de Coimbra assumiu papel fundamental, não apenas por ter acolhido boa parte dos políticos nacionais em seu curso de direito, mas ainda por ter servido como modelo para a constituição das Faculdades de São Paulo e Olinda, que continuaram a obra da universidade portuguesa também no que se referia ao fornecimento de quadros para o Estado brasileiro. Em geral, perdeu nessas escolas a tendência ao jusnaturalismo. (MARTINS, 2007, p. 64, grifos nossos)

Vale salientar que a afirmação constante do papel do soberano no Império do Brasil não se distancia em linhas gerais do que esses pensadores salientaram acerca das ideias jusnaturalistas. Se nos voltarmos a Rousseau será possível perceber essa convivência:

Contudo, além da pessoa pública, temos a considerar as pessoas privadas que a compõem e cuja vida e liberdade são naturalmente independentes delas. Trata-se, pois, de distinguir com acerto os respectivos direitos dos cidadãos e do soberano, e os deveres a cumprir por parte dos primeiros, na qualidade de vassallos, do direito natural que devem desfrutar na qualidade de homens. Convém que tudo quanto cada qual aliene em virtude do pacto social de seu

poder, de seus bens, de sua liberdade, seja apenas a parte cujo uso interessa à sociedade, todavia, é preciso igualmente convir que só o soberano pode ser juiz desse interesse. (ROUSSEAU, 1983, p. 84)

Essa observação de Rousseau nos ajuda a entender inclusive por que a ideia de um Poder Moderador nesse período era visto como algo aceitável e que não feria em hipótese alguma a ideia de representação. Pelo contrário, esse poder do soberano deveria ser utilizado com sapiência e equilíbrio para o bem de toda a sociedade.

Podemos afirmar que o Brasil incorporou em sua cultura jurídica, elementos do jusnaturalismo; inicialmente com o próprio Tratado de Direito Natural de Tomás António Gonzaga. Contudo, foi após a Independência do Brasil, com a edificação das Faculdades de Direito de São Paulo e Olinda (posteriormente Recife) que as idéias jusnaturalistas passaram a ser estudadas e difundidas. Nestes dois núcleos de estudos das idéias jurídicas, as lentes das primeiras cátedras de Direito Natural redigiram seus cursos em forma de livro-texto. Com base neste procedimento, muitas obras jurídicas de Direito Natural foram produzidas no século XIX por juristas brasileiros. Dentre esses juristas convém aqui mencionar a figura de Avelar Brotero, lente do primeiro ano do Curso Jurídico de São Paulo, que teve como obra prima o compêndio intitulado de Princípios de Direito Natural. (BRAY, 2016, p [1])

A citação acima reforça aqui o que já havíamos enunciado anteriormente: o papel dos cursos de Olinda e São Paulo para a formação da elite brasileira ao longo do século XIX. Ainda mais importante é notar que a história da formação em Direito no Brasil ao que tudo indica está intimamente relacionada ao Direito Natural.

O quadro a seguir nos ajuda a entender os marcos do Direito Natural no Brasil. Uma das características desse marco é a mudança de paradigma na relação do direito com a teologia, em especial os efeitos práticos que isso tem com a noção de moralidade.

Quadro 6 – Marcos da tradição do Direito Natural no Brasil

Século	Obra/expoente	Características
Século XVIII	O Tratado de Direito Natural de Tomás António Gonzaga	Jusnaturalismo de inspiração teológica
Século XIX	Princípios de Direito Natural de Avelar Brotero	Avança nas questões ilustradas mas ainda busca uma conciliação teológica.

	Compêndio de Philosophia (1867) e as Lições de Philosophia Elementar, Racional e Moral (1871); Elementos de Philosophia do Direito editada em 1880. José Soriano de Sousa,	Grande influência do naturalismo moderno; leitura de correntes italianas; sobreposição do poder terreno; moral independente de Deus;
--	--	--

Fonte: Elaboração própria, com dados de Bray, 2016; Paim, 1957; Alves, 2001

Outro dado é que esse movimento do Direito Natural no Brasil demonstra uma transformação constante em direção a uma racionalidade expressiva onde uma moral independente de Deus se amplia para as questões públicas. Trata-se de uma noção fundamental para a consolidação cada vez maior de representação política. O interesse público deve ser observado ao rigor sem que isso afete a capacidade dos homens públicos de observar as nuances fundamentais do bom entendimento.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Imaginemos o Rio de Janeiro, então capital do Império do Brasil, no início da década de 1840. Os jornais transmitiam em muitos aspectos uma vida normal na corte. Uma breve leitura passaria para nós a impressão de que a nação vivia tempos de tranquilidade e calma. Senhores procuravam pretas e pretas fortes para serem alugados para serviços braçais, prática comum neste período histórico. Os proprietários anunciavam seus produtos e empresas, ao mesmo tempo em que editais de sociedade pipocavam pelas páginas dos noticiários. Era necessário expandir negócios.

Traço marcante da modernidade em que o Brasil queria penetrar, uma série de produtos circulava e era anunciada. Elixires, alfaiatarias, medicamentos, livros, peças de teatro. Os colégios tradicionais publicavam o período de suas matrículas, tabeliões municipais anunciavam a cobrança de impostos e tributos. Desde 1837 navios já traziam gelo para ser comercializado no Brasil, o que possibilitava a inserção do sorvete no Rio de Janeiro. Máquinas de costura, artigos de papelaria, inovações em serviços gráficos. Aparentemente muita coisa acontecia e parecia moldar a vida na capital. Era uma década onde a filantropia das sociedades de cooperação também ganhava destaque. Comerciantes exibiam através dos jornais a compra de bilhetes beneficentes de Santas Casas de Misericórdia. Eram inúmeros os chamados à colaboração e benfeitoria, uma prática que se consolidava na cidade e em todo o país.

Nas ruas do Rio de Janeiro era comum assistirmos procissões festivas de escravos. O número de africanos na capital do Império, segundo estimativas, atingia um terço dos habitantes. Embora o vultoso número, há que se dizer que outros municípios do Império tinham uma população escrava ainda maior. O que vale ressaltar neste preambulo é que o Brasil neste momento ainda é, em seu território nacional, coberto de forma predominante pela instituição da escravidão, diferente por exemplo dos EUA em que nessa época esse flagelo estava restrito praticamente ao sul do país (ALENCASTRO, 1997, p. 28).

Resumidamente, uma nação buscando consolidar-se do ponto de vista econômico, disseminando práticas e hábitos de uma modernidade que se constituía e se espalhava do velho continente. Equilibrando isso com um modelo econômico ainda extremamente dependente da escravidão. Justamente esse desejo de modernização traduzido nos pequenos e grandiosos episódios cotidianos do Rio de Janeiro, conciliados com a instituição da escravidão rural e urbana podem nos ajudar a traduzir em alguma escala o grande desafio de

construir uma representação política que possa “cimentar” essa relação entre a economia e a cultura.

Não é atoa que o chamado Período Regencial acumulou uma série de movimentos que em linhas gerais questionavam o modelo de representação do Brasil, ou ao menos parte dele. Eclodiram no país as conhecidas rebeliões que costumeiramente passaram a ser chamadas de “Rebeliões Regenciais”. Além dos movimentos de homens livres como a Balaiada e a Sabinada, passando pela Farroupilha, por exemplo, é fundamental registrarmos que em 1835 a Revolta dos Escravos Malês atordoou a cabeça de muitos membros das elites políticas e econômicas do Brasil.

Embora seja adequado um cuidado com a ideia de generalizar esses movimentos, podemos dizer que eles traduzem de forma maior o processo de construção de um modelo de governo representativo. Como conciliar interesses tão diversos entre as elites políticas nacionais? Tais interesses precisavam antes de tudo dar conta da diversidade de interesses regionais e nacionais, passando pelas alianças esporádicas e mais consolidadas. Abordaremos isso de forma mais profunda à frente, mas vale pontuar aqui que não é possível apenas delimitar que a atividade econômica é suficiente para entender as movimentações dessas elites. Assim como é importante observarmos com especial carinho algumas teses que já nos mostraram que não é mais possível conceber a elite econômica e política do Brasil Império apenas por meio da elite fluminense.

É possível notar que a primeira metade do Segundo Reinado foi para os membros do Conselho de Estado uma época de assentar as bases do governo representativo, da monarquia constitucional.

À medida que os temas surgiam decorrentes da dinâmica política da nação, os conselheiros eram chamados a se pronunciar. Como vimos anteriormente, é necessário antes de tudo redimensionar o que possamos considerar como tema “relevante” para a instituição. A lógica de relevância apresentava-se muito mais no decorrer dos debates do que na pauta em si; é o caso das discussões que vimos anteriormente e que envolviam o tema da representação.

Embora o contexto histórico, mais especificamente a conjuntura, seja importante para entendermos os debates do conselho, é interessante pensarmos que em alguma dimensão havia um grau de imprevisibilidade sobre os debates e seus rumos, o que tornava a tarefa ainda mais complexa. Isso significava estar sempre pronto com seu repertório para construir a argumentação.

Podemos afirmar que esse processo de argumentação reunia uma série de fatores, dado o grau de complexidade de tudo que ele envolvia esse processo onde estavam inseridas essas



elites: (i) a necessidade de se cumprir o preceito constitucional e por consequência a correta aplicação do Poder Moderador; (ii) a importância de se fornecer os melhores fundamentos para que se convencesse não só S.M.I mas também seus pares; (iii) levar em consideração os interesses de grupos nacionais; e (iv) articular em seus posicionamentos os interesses locais de suas redes e de suas clientelas.

Em relação às dissoluções da câmara, dois fatores são fundamentais nesses debates: (i) a busca pela correta aplicação do Poder Moderador e (ii) a avaliação do quão justa e acertada era a decisão de dissolver a câmara. Embora não salte aos olhos em um primeiro momento, uma leitura mais atenta dos debates reafirma algo muito comum entre os conselheiros através de uma estratégia de linguagem: “embora seja pleno direito de Vossa Majestade usar dos atributos do Poder Moderador”. Este “embora” (ou palavra similar) recorrentemente utilizado não era algo simples, uma mera formalidade; embora seja o Imperador detentor do poder que arbitra todo o sistema político da nação, seria prudente que ele levasse em consideração os fatores e argumentos que vieram à tona no debate.

Embora seja impossível afirmar o quanto as posições dos conselheiros efetivamente influenciavam as tomadas de decisão de Pedro II, é inequívoco que para ele fazia algum sentido ouvi-lo. Até mesmo no caso de 1844, quando da primeira reunião a proposta de dissolução havia sido negada pelo conselho, o Imperador retornou dias depois para trazer o imbróglio sobre o início dos mandatos. Esse debate, como destacamos logo acima, para muitos poderia passar despercebido como um simples debate formal ou de resolução burocrática, mas era fundamental na medida em que definiria o caráter de representatividade dos mandatos que se estabeleceriam com o próximo pleito. E, sobre isso, o Imperador não deixou de ouvir o conselho.

A racionalidade consistia em definir a melhor forma e a hora correta de tomar essa decisão. Isso incluía, inclusive, a decisão em torno da dissolução ou não do gabinete, por exemplo. Vale lembrar que esse debate deveria ser superado antes de trazer à tona a possibilidade da dissolução. A neutralidade aparecia como a necessidade de decidir em nome dos interesses gerais e isso incluiria, por exemplo, as urgências das pautas de votação e a situação fiscal da nação, dentre outros fatores que fizessem necessário decidir pelo bem maior. A lógica do equilíbrio aparece em forma de busca por respeito aos outros poderes, ou pelo menos na tentativa de indicar os caminhos necessários para que a relação fosse a melhor possível. Vale lembrar que em destaque nos debates de 1849 estava a preocupação com a necessidade de que também se fizessem concessões honrosas à Câmara antes de pensar em dissolvê-la. Note-se que de alguma maneira o conselho não se ocupava nesses momentos

apenas de aconselhar Pedro II. É plenamente possível perceber que há uma espécie de conjunto de “boas práticas” direcionadas ainda que indiretamente ao poder executivo em si. Os gabinetes ouviam através do conselho. E, por fim, a lógica da representação: os debates do Conselho deixavam claro que para esses homens não havia representação efetiva sem a marca desses valores aqui citados, como neutralidade, racionalidade e equilíbrio.

Mas afinal, se as tais excelências e vantagens constituíam-se como uma espécie de mecanismo de equilíbrio entre os interesses locais e privados e a racionalidade materializada pela constituição (e, por sua vez, o governo representativo) convém levantarmos algumas questões a título de reflexão: por que questões tão fundamentais para a nação como a escravidão que embora encontrasse um imenso respaldo nas “vantagens”, encontrava imensa contradição na “excelência”?

Ora, sabemos que muitos pesquisadores debruçaram-se sobre esse tema. Mas o exemplo escolhido é justamente para tentarmos estabelecer aqui um elemento que é fundamental para entendermos melhor esse período histórico: embora a preocupação com a legitimidade e com a representatividade desse sistema fosse grande, não é possível imaginar que esses homens fossem capazes de conduzir suas ações simplesmente de maneira linear, controlando de forma totalmente racional as contradições que envolviam seus atos e mesmo os cursos e consequências dos mesmos. No caso da escravidão não se trata apenas do “arcaísmo como projeto” que tornava o instituto da escravidão algo corriqueiro. Há que se pensar, por exemplo, nos riscos calculados para um sistema político em mudanças amplas do ponto de vista da economia.

O mesmo era projetado quando o assunto era o governo representativo. Para esses homens, a representação era fundamental desde que seus limites garantissem um grau de estabilidade que se enquadrasse na equação definida pelas suas próprias práticas: estabilidade e muito equilíbrio.

O mais interessante é percebermos que parte dessas elites dedicou-se justamente a construir um modo de agir muito peculiar apoiado nessa lógica de conciliação de perspectivas e interesses. Esse agir, como vimos desde o primeiro capítulo (o que justifica a escolha do conceito de cultura política) é apoiado em práticas e representações que remontam a uma série de fatores como jogos locais e olhares sobre o próprio passado. A forma como esses atores encaravam a História Política foi fundamental para moldar a maneira como ressignificavam práticas e olhares acerca dos seus desafios.

Entender os caminhos da representação brasileira no século XIX passa muito mais por entender particularidades a partir de um olhar mais amplo sobre grupos mais específicos de

poder e suas relações. Perceber suas relações com as transformações históricas e o passado parecem fazer muito mais sentido. Neste caso é fundamental nos despirmos de teleologias que muitas vezes nos levam a procurar em peculiaridades do século XX (como os momentos de autoritarismo) supostas raízes no período histórico anterior. Não me surpreende que quanto mais aprofundarmos as pesquisas sobre estes grupos no século XIX mais teremos certeza que a resposta para muitos dos dilemas dos historiadores sobre esse período se dará na atenção cada vez mais precisa e meticulosa acerca das relações sociais e políticas mais profundas que possam ser percebidas. Ao fim e ao cabo, estamos diante de uma realidade que não pode mais ser percebida por esquemas ou grandes modelos. De alguma forma, isso nos responde ao desafio de entender a conjuntura atual e as “crises de representação” do momento, alardeadas pela imprensa e “especialistas”.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, M. C. de. A cultura legal emergente latino-americana: o pluralismo jurídico rompendo os laços imperialistas no direito. *REBELA*, Florianópolis, v. 1, n. 1, jun. 2011.

ALONSO, A. Repertório, segundo Charles Tilly: história de um conceito. *Revista de Sociologia e Antropologia*, [online], 2012, v. 2, n. 3, p. 21-41.

ALVES, C. A influência do pensamento liberal de Benjamin Constant na formação do Estado Imperial Brasileiro. *Biblioteca Digital*, Brasília, a. 45, n. 180, out./dez. 2008. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/176563/000860606.pdf?sequence=3>>. Acesso em: 12 jan. 2014.

ALVES, R. T. M. As implicações dos paradigmas jusnaturalista e positivista na formação da educação jurídica nacional. *Direito em Debate*, n. 15, ano X, p. 21-33, jan./jun. 2001.

BARBOSA, S. M. *A Sphinge Monárquica: o poder moderador e a política imperial*. 2001. Tese (Doutorado em História) – Departamento de História, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2001.

BARBOZA FILHO, R. Sentimento de Democracia. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 59, p. 05-50, 2003.

BERSTEIN, S. A cultura política. In.: RIOUX, J. P.; SIRINELLI, J. F. *Para uma história cultural*. Lisboa, Editorial Estampa, 1998.

BOBBIO, N. *Liberalismo e Democracia*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1994.

\_\_\_\_\_. *Estado, governo e sociedade: por uma teoria geral da política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2012.

BRAY, R. T. A cultura jusnaturalista escolástica-tomista e o neotomismo no Brasil. *Revista Jus Navigandi*, Teresina, n. 798, ano X, set. 2005. Disponível em: <<https://jus.com.br/imprimir/7250/a-cultura-jusnaturalista-escolastica-tomista-e-o-neotomismo-no-brasil>>. Acesso em: 30 nov. 2016.

CARVALHO, J. M. de. *A Construção da Ordem: A Elite Política Imperial*. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

\_\_\_\_\_. *Teatro de sombras: a política imperial*. São Paulo: Vértice; Rio de Janeiro: IUPERJ, 1988.

\_\_\_\_\_. *Paulino José Soares de Souza: Visconde do Uruguai*. Editora 34: São Paulo, 2002.

CEFÄI, D.; ZASLOVSKY, D. Otro enfoque de la cultura política: repertorios de identidad y marcos de interacción, formatos narrativos de los acontecimientos públicos, regímenes de negociación y arreglos sindicales. *Foro Internacional*, v. 37, n. 1 (147), p. 150-162, jan./mar. 1997. Disponível em <<http://www.jstor.org/stable/27738579>>. Acesso em: 15 out. 2016.

CEFÄI, D. *Culture Politiques*. Paris: PUF, 2001.

CLAVERO, B. *Derecho indígena y cultura constitucional en América*. México: Siglo XXI Editores, 1994.

COELHO, M F. Revisitando o problema da centralização do poder na Idade Média. Reflexões historiográficas. In: *SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, XXVI, 2011, São Paulo*. Anais do XXVI Simpósio Nacional de História – ANPUH. São Paulo: Associação Nacional de História, jul. 2011. Disponível em <[http://www.snh2011.anpuh.org/resources/anais/14/1312820436\\_ARQUIVO\\_COELHOMF-Revisitando\(textofinal\).pdf](http://www.snh2011.anpuh.org/resources/anais/14/1312820436_ARQUIVO_COELHOMF-Revisitando(textofinal).pdf)>. Acesso em: 02 dez. 2016.

CONSTANT, B. A liberdade dos antigos comparada à dos modernos. Disponível em: <[http://www.fafich.ufmg.br/~luarnaut/Constant\\_liberdade.pdf](http://www.fafich.ufmg.br/~luarnaut/Constant_liberdade.pdf)>. Acesso em: 14 jul. 2015.

CONSTANT, B. *Escritos de política*. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

COSER, I. *Visconde do Uruguai: centralização e federalismo no Brasil 1823/1866*. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2008.

DAMATTA, R. Carnavais, malandros e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

DOLHNIKOFF, M. Império e governo representativo: uma releitura. In: *Caderno CRH*, Salvador, v. 21, n. 52, p. 13-23, jan./abr. 2008. disponível em <<https://www.scielo.br/pdf/ccrh/v21n52/a02v2152.pdf>> Acesso em: 10 dez. 2016.

FAORO, R. *Os donos do poder*. Rio de Janeiro: Globo, 1987.

FARINATTI, L. A. E. *Confins meridionais: famílias de elite e sociedade agrária na Fronteira Sul do Brasil (1825-1865)*. 2007. Tese (Doutorado em História Social) - Programa de Pós-graduação em História Social da UFRJ, Rio de Janeiro, 2007.

FERRAZ, S. *O império revisitado: instabilidade ministerial, Câmara dos Deputados e poder moderador (1840 - 1889)*. 2012. Tese (Doutorado em Ciências Políticas) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP, São Paulo, 2012. Disponível em: <<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-20122012-122802/pt-br.php>>. Acesso em: 12 abr. 2015.

FÉRES JR, J. De Cambridge para o Mundo, Historicamente: Revendo a Contribuição Metodológica de Quentin Skinner. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 3, p. 655-680, 2005.

FERREIRA, G. N. *Centralização e Descentralização no Império: o debate entre Tavares bastos e Visconde do Uruguai*. São Paulo: Editora 34, 1999.

FRAGOSO, J. L. R.; FLORENTINO, M. *O arcaísmo como projeto: mercado atlântico, sociedade agrária e elite mercantil no Rio de Janeiro, c.1790-c.1840*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

FRAGOSO, J; GOUVÊA, M. de F. S. *Monarquia pluricontinental e repúblicas: algumas reflexões sobre a América lusa nos séculos XVI–XVIII*. Disponível em <[www.scielo.br/pdf/tem/v14n27/a04v1427.pdf](http://www.scielo.br/pdf/tem/v14n27/a04v1427.pdf)>. Acesso em: 24 mai. 2016.

GOUVÊA, M. de F. S. *O império das Províncias: Rio de Janeiro, 1822-1889*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

GUERRA, F. X. *Modernidad e independencias: ensayos sobre las revoluciones hispánicas*. Madrid: Editorial Mafra, 1993.

GUIZOT, F. *The history of the origins of representative government in Europe*. Indianapolis: Liberty Fund, 2002.

HABERMAS, J. *Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HOLANDA, S. B. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

JAKSIC, I.; CARBÓ, E. P. (org.). *Liberalismo y poder: latinoamérica en el siglo XIX*. Chile: FCE, 2011.

LYNCH, C. E. C. O discurso político monarquiano e a recepção do conceito de poder moderador no Brasil (1822-1824). *Dados, Rio de Janeiro*, v. 48, n. 3, jul./set. 2005.

\_\_\_\_\_. *Da monarquia à Oligarquia: história institucional e pensamento político brasileiro (1822 – 1930)*. São Paulo: Alameda, 2014.

MARTINS, M. F. V. *A Velha arte de governar: um estudo sobre política e elites a partir do Conselho de Estado (1842-1889)*. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2007.

MATTOS, I. R. de. *O Tempo Saquarema. A Formação do Estado Imperial*. São Paulo: Hucitec, 1990.

OLIVEIRA, E. R. A ideia de Império e a fundação da Monarquia Constitucional no Brasil (Portugal-Brasil, 1772-1824). *Tempo*, Rio de Janeiro, n. 18, p. 43-63, 2005.

PAIM, A. *História das ideias filosóficas no Brasil*. São Paulo: Grijalbo/EDUSP, 1957.

PEREIRA, B. L. *A concepção de vontade geral mediante as perspectivas do pensamento de Rousseau e Hegel*. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Santa Maria, 2010.

PITKIN, H. F. Representação: palavras, instituições e idéias. *Lua Nova*, n. 67, São Paulo, 2006, p. 15-47.

POCOCK, J. G. A. *Linguagens do ideário político*. São Paulo: EDUSP, 2003.

RAWLS, J. Justiça como equidade: uma concepção política, não metafísica. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 25, abr. 1992. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64451992000100003&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64451992000100003&script=sci_arttext)>. Acesso em: 22 ago. 2013.

RAWLS, J. Uma teoria da Justiça. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.

RÉMOND, R. (org.). *Por uma História Política*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1996.

ROSANVALLON, P. *Por uma História conceitual do Político*. Alameda: São Paulo, 2010.

SABATO, H. Ciudadanía y república en la formación de las naciones latinoamericanas: Un ensayo de interpretación. Disponível em <[https://www.researchgate.net/publication/237270108\\_Ciudadania\\_y\\_republica\\_en\\_la\\_formacion\\_de\\_las\\_naciones\\_latinoamericanas\\_Un\\_ensayo\\_de\\_interpretacion1](https://www.researchgate.net/publication/237270108_Ciudadania_y_republica_en_la_formacion_de_las_naciones_latinoamericanas_Un_ensayo_de_interpretacion1)>. Acesso em: 17 mai. 2017.

SANTOS, W. G. dos. A anomalia democrática: adolescência e romantismo na História Política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 13, n. 36, 1998.

SARTORI, G. *A teoria da representação no Estado representativo moderno*. Belo Horizonte: Faculdade de Direito da UFMG, 1962.

SEBASTIÁN, J. F. (dir.). *Diccionario político y social del mundo iberoamericano - La era de las revoluciones, 1750-1850* [Iberconceptos-I]. Fundación Carolina Sociedad Estatal de Conmemoraciones Culturales Centro de Estudios Políticos y Constitucionales Madrid, 2009.

SILVA, R. O Contextualismo Linguístico na História do Pensamento Político: Quentin Skinner e o Debate Metodológico Contemporâneo. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 53, n. 2, p. 299-335, 2010.

TILLY, C. Movimentos sociais como política. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n. 3, p. 133-160, jan./jul, 2010.

TOCQUEVILLE, A. de. *A democracia na América: sentimentos e opiniões : de uma profusão de sentimentos e opiniões que o estado social democrático fez nascer entre os americanos*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

VAINFAS, R. (org.). *Dicionário do Brasil imperial (1822-1889)*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2002.

VELLASCO, I. de A. *Bartolomé Clavero*. *Revista Brasileira de História*, São Paulo, v. 31, n. 62, dec. 2011. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-01882011000200016](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-01882011000200016)> Acesso em: 10 jan. 2017.

VELLASCO, I. de A. Clientelismo e ordem privada no Brasil oitocentista: notas para um debate. IN: CARVALHO, J. M.; NEVES, L. M. B. P. (orgs.). *Repensando o Brasil dos Oitocentos: cidadania, política e liberdade*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009, p. 71 – 100.

## REFERÊNCIA COMPLEMENTARES

AGULHON, M. *El círculo burgués: la sociabilidad en Francia, 1810-1848*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2009.

ALMOND, G.; VERBA, S. *The civic culture*. Princeton: Princeton University Press, 1963.

ALONSO, A. *Ideias em movimento: a geração 1870 na crise do Brasil-Império*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

ANNINO, A. (org.). *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX: de la formación del espacio político nacional*. Buenos Aires: FCE, 1995.

ARON, R. *As etapas do pensamento sociológico*. São Paulo: Martins Fontes; Brasília: Ed. UnB, 1990.

BOBBIO, N. *Dicionário de política* (vol. 1). Brasília: Editora UNB, 1998.

CEFÄI, D. Diez propuestas para el estudio de las movilizaciones colectivas. De la experiencia al compromiso. *Revista de Sociología*, n. 26, p. 137-166, 2011.

CHACON, V. J. *Nabuco: revolucionário conservador, sua filosofia política*. Brasília: Senado Federal, 2000.

CLASTRES, P. *A sociedade contra o Estado*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1978.

COSENTINO, F. C. Monarquia pluricontinental, o governo sinodal e os governadores-gerais do Estado do Brasil. In: GUEDES, R. (org.). *Dinâmica Imperial no Antigo Regime Português: escravidão, governos, fronteiras, poderes, legados: séc XIX*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2011.

DE CERTEAU, M. *A escrita da história*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1982.

DOLHNIKOFF, M. Representação na Monarquia brasileira. *Revista Almanack Braziliense*, São Paulo, n. 9, p. 41-53, 2009.

\_\_\_\_\_. *O pacto imperial: origens do federalismo no Brasil*. São Paulo: Globo, 2005.

\_\_\_\_\_. O lugar das elites regionais. *Revista USP*, São Paulo, n. 58, p. 116-133, jun./ago. 2003.

GOUVÊA, M. de F. S. Revolução e Independências: Notas sobre o Conceito e os Processos Revolucionários na América Espanhola. *Estudos Históricos*, n. 20, p. 275-294, 1997.  
Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/reh/article/view/2056/1195>>.  
Acesso em: 26 mai. 2015.

GOUVÊA, M. de F. S. *Na trama das redes. Política e negócios no império português. Séculos XVI-XVIII*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

GRAHAM, R. *Clientelismo e política no Brasil do século XIX*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1997.



\_\_\_\_\_. Clientelismo na cultura política brasileira: Toma lá dá cá. São Paulo: *Braudel Pappers*, Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial, 1999.

GREGÓRIO, V. M. *Dividindo as províncias do império: a emancipação do Amazonas e do Pará e o sistema representativo na construção do estado nacional brasileiro (1826 – 1854)*. 2012. Tese (Doutorado em História Econômica) - Programa de Pós Graduação em História Econômica da UPS, 2012.

GUERRA, F. X. *De la política antigua a la política moderna: invenciones, permanencias, hibridaciones*. In: INTERNATIONAL CONGRESS OF HISTORICAL SCIENCES, 19, 2000, Oslo. *Specialised theme 17: Modernity and tradition in Latin America*. Oslo: University of Oslo, p. 1-13.

HESPANHA, A M. *As estruturas políticas em Portugal na Era Moderna*. 2003. Disponível em <[www.fd.unl.pt/docentes\\_docs/ma/amh\\_MA\\_3843.pdf](http://www.fd.unl.pt/docentes_docs/ma/amh_MA_3843.pdf)>. Acesso em: 19 mar. 2012

\_\_\_\_\_. O Estado Absoluto: problemas de interpretação histórica. *Separata do número especial do Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra - Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor José Joaquim Teixeira Ribeiro*, 1979.

\_\_\_\_\_. Categorias. Uma reflexão sobre a prática de classificar. *Análise Social*, v. XXXVIII, n. 168, p. 823-840, 2003.

\_\_\_\_\_. *Guiando a mão invisível*. Direitos, Estado e lei no liberalismo monárquico português. Coimbra: Livraria Almedina, 2004.

JANCSÓ, I. A construção dos Estados Nacionais na América Latina: apontamentos para o estudo do Império como projeto. In: SZMRECSÁNYI, T.; LAPA, J. R. A. (org.). *História econômica da Independência e do Império*. São Paulo: Hucitec, 1996.

KOSELLECK, R. *Crítica e crise: uma contribuição à patogênese do mundo burguês*. Rio de Janeiro: EDUERJ/CONTRAPONTO, 1999.

LEMPÉRIÈRE, A. *El paradigma colonial en la historiografía latinoamericanista*. Disponível em: <<http://www.ehess.fr/cerma/Revue/indexCR.htm>>. Acesso em: 26 mar. 2012.

LOPES, J. R. de L. *O direito na história: lições introdutórias*. São Paulo: Atlas, 2014.

LOPES, M. A. Aspectos teóricos do pensamento histórico de Quentin Skinner. *Kriterion*, Belo Horizonte, n. 123, p. 177-195, jun. 2011.

MARTINS, M. F. V. *Famílias, poderes locais e redes de poder: estratégias e ascensão política das elites coloniais no Rio de Janeiro (1750-1808)*. In: CONGRESSO INTERNACIONAL PEQUENA NOBREZA NOS IMPÉRIOS IBÉRICOS DE ANTIGO REGIME, 2011. Lisboa, 2011.

MONTEIRO, N. G. A tragédia dos Távora. Parentesco, redes de poder e facções políticas na monarquia portuguesa em meados do século XVIII. In: FRAGOSO, J.; GOUVÊA, M. de F. S. Na trama das redes. Política e negócios no império português. Séculos XVI-XVIII. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

ROSANVALLON, P. *La consagración del ciudadano*. San Juan: Instituto Mora, 1999.

REVEL, J. *Jogos de escalas: a experiência da microanálise*. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

RODRIGUES, J. H. *Atas do Conselho de Estado: Volume IX, Terceiro Conselho de Estado, 1875-1880*. Brasília: Gráfica do Senado Federal, 1973.

VILALON, E. M. de A. Jusnaturalismo e Contratualismo em Hobbes e Locke: Do estado de natureza ao estado político. *Jus Humanum*, São Paulo, v. 1, n. 1, jul./dez. 2011.

WOLKMER, A. C. *História do Direito no Brasil*. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

## FONTES PRIMÁRIAS

BRASIL. *Fallas do Throno desde o anno de 1823 até o anno de 1889 acompanhadas dos respectivos votos de graças da camara temporaria*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1889.

BRASIL. *Constituição política do Imperio do Brazil*. 1824. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm)>. Acesso em: 12 mai. 2015.

### Atas do Conselho de Estado Imperial

BRASIL. *Atas do Terceiro Conselho de Estado Imperial*. 1842-1850. Disponível em <[http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/pdf/ACE/ATAS3-Terceiro\\_Conselho\\_de\\_Estado\\_1842-1850.pdf](http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/pdf/ACE/ATAS3-Terceiro_Conselho_de_Estado_1842-1850.pdf)>. Acesso em: 25 mar. 2013.

BRASIL. *Atas do Terceiro Conselho de Estado Imperial*. 1850-1857. Disponível em <[http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/pdf/ACE/ATAS4-Terceiro\\_Conselho\\_de\\_Estado\\_1850-1857.pdf](http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/pdf/ACE/ATAS4-Terceiro_Conselho_de_Estado_1850-1857.pdf)>. Acesso em: 25 mar. 2013.

BRASIL. *Atas do Terceiro Conselho de Estado Imperial*. 1857-1864. Disponível em <[http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/pdf/ACE/ATAS5-Terceiro\\_Conselho\\_de\\_Estado\\_1857-1864.pdf](http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/pdf/ACE/ATAS5-Terceiro_Conselho_de_Estado_1857-1864.pdf)>. Acesso em: 25 mar. 2013.

BRASIL. *Atas do Terceiro Conselho de Estado Imperial*. 1865-1867. Disponível em <[http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/pdf/ACE/ATAS6-Terceiro\\_Conselho\\_de\\_Estado\\_1865-1867.pdf](http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/pdf/ACE/ATAS6-Terceiro_Conselho_de_Estado_1865-1867.pdf)>. Acesso em: 25 mar. 2013.

BRASIL. *Atas do Terceiro Conselho de Estado Imperial*. 1867 – 1868. Disponível em <[http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/pdf/ACE/ATAS7-Terceiro\\_Conselho\\_de\\_Estado\\_1867-1868.pdf](http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/pdf/ACE/ATAS7-Terceiro_Conselho_de_Estado_1867-1868.pdf)>. Acesso em:

BRASIL. *Atas do Terceiro Conselho de Estado Imperial*. 1868-1873. Disponível em <[http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/pdf/ACE/ATAS8-Terceiro\\_Conselho\\_de\\_Estado\\_1868-1873.pdf](http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/pdf/ACE/ATAS8-Terceiro_Conselho_de_Estado_1868-1873.pdf)>. Acesso em: 25 mar. 2013.

BRASIL. *Atas do Terceiro Conselho de Estado Imperial*. 1874-1875. Disponível em <[http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/pdf/ACE/ATAS9-Terceiro\\_Conselho\\_de\\_Estado\\_1874-1875.pdf](http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/pdf/ACE/ATAS9-Terceiro_Conselho_de_Estado_1874-1875.pdf)>. Acesso em: 14 ago. 2013

BRASIL. *Atas do Terceiro Conselho de Estado Imperial*. 1875-1880. Disponível em <[http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/pdf/ACE/ATAS10-Terceiro\\_Conselho\\_de\\_Estado\\_1875-1880.pdf](http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/pdf/ACE/ATAS10-Terceiro_Conselho_de_Estado_1875-1880.pdf)>. Acesso em: 26 maio. 2013

BRASIL. *Atas do Terceiro Conselho de Estado Imperial*. 1880-1884. Disponível em <[http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/pdf/ACE/ATAS11-Terceiro\\_Conselho\\_de\\_Estado\\_1880-1884.pdf](http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/pdf/ACE/ATAS11-Terceiro_Conselho_de_Estado_1880-1884.pdf)>. Acesso em: 21 set. 2014

BRASIL. *Atas do Terceiro Conselho de Estado Imperial*. 1884-1889. Disponível em [http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/pdf/ACE/ATAS12-Terceiro\\_Conselho\\_de\\_Estado\\_1884-1889.pdf](http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/pdf/ACE/ATAS12-Terceiro_Conselho_de_Estado_1884-1889.pdf). Acesso em: 21 set. 2014

## ANEXOS

### ANEXO 1 - DECRETO Nº 124 DE 05/02/1842 / IB - IMPÉRIO DO BRASIL

DECRETO N. 124 - de 5 de Fevereiro de 1842

Contendo o Regimento provisorio do Conselho de Estado.

Hei por bem Ordenar que o Conselho de Estado Me consulte sobre os Regulamentos, de que trata o art. 8º da lei de sua creação, regendo-se entretanto pelas seguintes disposições.

#### TITULO UNICO

Como o Conselho de Estado exercerá as suas funcções

#### CAPITULO I

Do Conselho de Estado, e de suas secções

Art. 1º O Conselho de Estado será dividido em quatro secções:

1ª Dos Negocios do Imperio.

2ª Dos Negocios da Justiça, e dos Estrangeiros.

3ª Dos Negocios da Fazenda.

4ª Dos Negocias da Guerra, e Marinha.

Art. 2º Cada uma das secções se comporá de tres Conselheiros.

Art. 3º As secções, que se occuparem dos negocios de dous Ministerios, serão presididas pelo Ministro, a quem tocar o objecto, que nella se discutir.

Art. 4º Quando a importancia, e a complicação do; negocios o exigirem, poderão reunir-se duas, ou tres secções, sob a presidencia do Ministro, que pedir a reunião.

Art. 5º Os Ministros de Estado fornecerão ás secções todos os esclarecimentos, que julgarem necessarios para acerto das deliberações.

Art. 6º O lugar, dia e hora das conferencias de cada secção, serão marcados pelos respectivos Ministros.

Art. 7º O Ministro Presidente da secção nomeará o Relator para cada negocio.

Art. 8º Discussa, e votada a materia, o Relator apresentará o parecer minutado, o qual, depois do approvado, será assignado na seguinte conferencia pelos membros da secção, que não derem voto separado.

O Ministro Presidente não votará, nem ainda no caso de empate.

Art. 9º O Imperador se Reserva o direito de resolver os pareceres das secções, sem que ouça ao Conselho reunido.

Art. 10. Os Avisos para consultas do Conselho de Estado, ou sejam estas sobre parecer de secções, ou sobre objectos, que ainda nestas não forão tratados, serão dirigidos em geral ás secções a que pertencerem os negocios, e estas colligirão, e ordenarão quanto puder esclarecer o Conselho em seus debates e decisão.

Art. 11. Quando o parecer da secção fôr algum Projecto de Lei, Decreto, Regulamento, ou Instrucções, a secção respectiva lhe dará todo o preciso desenvolvimento, de maneira que o Conselho de Estado o possa regularmente discutir.

Art. 12. Para haver conferencia do Conselho de Estado sob a Presidencia do Imperador, é preciso que estejam presentes pelo menos sete Conselheiros de Estado em effectivo serviço.

Art. 13. As conferencias do Conselho de Estado terão lugar nos Paços Imperiaes, e quando o Imperador Houver por bem Convoca-lo.

Art. 14. Todas as vezes que fôr possivel, serão communicados com anticipação aos Conselheiros de Estado os objectos, para cuja consulta se reúne o Conselho.

Art. 15. As disposições dos artigos antecedentes serão observadas, quando a urgencia, ou natureza dos negocios não exigir a preterição de algumas.

Art. 16. Os Conselheiros fallaráõ, e votaráõ, quando o Imperador ordenar.

Art. 17. Não havendo unanimidade no Conselho, os membros divergentes apresentarão por escripto seus votos separados.

Art. 18. Os Ministros de Estado, ainda que tomem parte nas discussões do Conselho, não votaráõ, nem mesmo assistirão ás votações, quando a consulta versar sobre dissolução da Camara dos Deputadas, ou do Ministerio.

Art. 19. As consultas do Conselho de Estado serão redigidas pela secção, á que tocar o seu objecto, e assignadas por todos os Conselheiros de Estado, na fórma do art. 8º

Art. 20. A Resolução Imperial, tomada sobre parecer da secção, ou consulta do Conselho de Estado, será expedida por Decreto.

## CAPITULO II

### Dos objectos não contenciosos

Art. 21. Cada secção examinará as Leis Provinciaes, e todos os negocios, de que a encarregar o seu Presidente.

Art. 22. A cada secção é permittido ouvir a quaesquer empregados publicos, que não poderão negar-se a prestar todos os esclarecimentos, que lhes ella exigir, vocaes, ou por escripto, pena de desobediencia. Poderá outrosim ouvir a quaesquer outras pessoas, cujas informações lhe possão ser uteis.

Art. 23. Quando, no exame dos negocios incumbidos ás secções, entenderem estas que é necessaria alguma Lei, Regulamento, Decreto, ou Instrucções, o proporão, expondo mui

circumstanciadamente os motivos de sua convicção, e as principaes providencias, que se devem expedir.

### CAPITULO III

#### Dos objectos contenciosos

Art. 24 Quando o Presidente de uma Provincia, ou o Procurador da Corôa na Côrte, e Provincia do Rio de Janeiro, tiver noticia de que uma Autoridade Judiciaria está effectivamente conhecendo de algum objecto administrativo, exigirá della os esclarecimentos precisos, bem como as razões, pelas quaes se julga com jurisdicção sobre o objecto.

Art. 25. Se forem consideradas improcedentes as razões, em que a Autoridade Judiciaria firmar sua jurisdicção, ordenará o Presidente, ou o Procurador da Corôa, que cesse todo o ulterior procedimento, e sejam citados os interessados, para em um prazo razoavel deduzirem seu direito.

Art. 26. Findo o prazo, se o Presidente entender que o negocio é administrativo, assim o resolverá provisoriamente, remettendo todos os papeis a respeito delle, com a sua decisão, á Secretaria da Justiça.

Se porém entender que o negocio não é administrativo, á vista dos novos esclarecimentos que tiver obtido das partes, ou da mesma Autoridade Judiciaria, declarará que não tem lugar o conflicto, e que continue o processo no Foro Judicial.

Art. 27. O Ministro da Justiça, ou o conflicto tenha sido suscitado pelo Procurador da Corôa, ou por algum dos Presidentes, commetterá o seu exame á respectiva secção, a qual, depois de ouvidas as partes, se estas o requererem, interporá o seu parecer.

Art. 28. Quando o conflicto de jurisdicção consistir em se julgarem incompetentes, tanto a Autoridade Judiciaria, como a administrativa, a secção dará o seu parecer, ouvidas ambas.

Art. 29. Quando o conflicto fôr entre Autoridades administrativas, se procederá na fórma dos artigos antecedentes no que lhe forem applicaveis.

Art. 30. Os Presidentes das Provincias conhecerão dos abusos das Autoridades ecclesiasticas, procedendo na fórma do Regulamento nº 10 de 19 de Fevereiro do 1838, no que lhe forem applicaveis suas disposições.

Art. 31. Em geral serão observadas todas as disposições do processo actual, que, contribuindo para descobrimento da verdade, sem prejuizo da celeridade indispensavel á marcha administrativa, forem admissiveis neste processo, e não se oppuzerem ás determinações do presente Regulamento.

Art. 32. As questões relativas á presas serão decididas pelo Governo em primeira e ultima instancia.

Art. 33. No processo administrativo se observará em geral o seguinte: a parte apresentará na respectiva Secretaria de Estado petição acompanhada dos documentos, com que pretende justificar sua intenção.

Art. 34. Se fôr attendivel á petição, a secção proporá que sejam ouvidos os interessados, para o que lhes será feita a intimação.

Art. 35. A secção poderá requerer ao seu Presidente avaliações, inquirições de testemunhas, depoimento de partes, e quantas diligencias julgar necessarias para esclarecimento da verdade, ás quaes procederá por si mesma, quando lhe seja possivel.

Art. 36. Na conferencia seguinte á em que a secção tiver ultimado as diligencias sobreditas, ou na em que o Presidente, attendendo á natureza do negocio, designar, apresentará o seu relatorio, a cuja leitura poderão os interessados por seus Advogados assistir, e fazer os reparos precisos para sua rectificação.

Art. 37. Haverá até dez Advogados do Conselho do Estado, aos quaes sómente será permittido assignar as petições, e quaesquer allegações, ou arrazoados, que tiverem de ser apresentados ao Conselho, e ás suas secções; bem como assistir ao depoimento, e mais actos do artigo trinta e cinco.



Art. 38. O Advogado, que faltar ao devido respeito ao Conselho, ás secções, ou a cada um dos Conselheiros, será demittido; e, se fôr em acto do Officio, além de demittido, será punido na fôrma das Leis.

Art. 39. Os prazos assignados ás partes para responderem, recorrerem, ou produzirem quaesquer documentos, e provas, não poderão exceder a dez dias, residindo na Côrte, ou no seu termo.

Art. 40. O Ministro da Justiça marcará em Avisos, que farão parte deste Regulamento, os prazos, que, além dos dez dias do artigo antecedente, devem ser concedidos ás partes, em attenção ás distancias, em que residirem, ou estiverem os documentos e provas, que houverem de produzir.

Art. 41. O processo administrativo só poderá ser suspenso nos casos seguintes:

1º Fallecendo a parte, ou seu Advogado, ou impossibilitando-se este de exercer suas funcções antes do ultimo relatório da secção.

2º Sendo arguido de falso algum documento, ou testemunha, nos termos do artigo seguinte.

Art. 42. Feita a arguição de falsidade a qualquer documento, ou testemunha, se parecer ás secções, ou Conselho, que é elle indispensavel á decisão do negocio, e não querendo a parte renuncia-lo, será suspenso o processo, até que em Juizo competente se decida a falsidade.

Art. 43. Se a secção, ou Conselho entender que tal testemunha, ou documento não é necessario para decisão do negocio, continuará o processo sem embargo da dita arguição.

Art. 44. O mesmo terá lugar, quando a parte, que produzio a mencionada testemunha, ou documento, nada responder ou delle desistir.

Logo que uma semelhante arguição for feita, e a considerar procedente a secção, ou Conselho, será intimada a parte, que o tiver produzido, para dizer a bem de seu direito.

Art. 45. Das resoluções dos Presidentes das Provincias em negocios contenciosos poderão as partes interpor recurso dentro de dez dias por petição munida dos precisos documentos, que manifeste as razões do gravame soffrido; e os Presidentes a remetterão com informação, ou seis ella, á respectiva Secretaria de Estado.

Art. 46. Tambem terá lugar recurso das decisões dos Ministros de Estado em materia contenciosa, e tanto este como o do artigo antecedente, poderá ser decidido por Decreto Imperial, sem se ouvir, ou ouvindo-se as respectivas secções, e o Conselho de Estado.

Art. 47. A resolução Imperial tomada sobre parecer de secção, Consulta do Conselho, ou sem ella, em virtude do processo, de que trata este Capitulo, só poderá ser embargada nos casos:

1º De não ter sido intimado algum dos prejudicados.

2º De ter corrido o processo á revelia, que não possa ser imputada ao condemnado.

Art. 48. Os embargos, no caso do artigo antecedente, só terão lugar antes que o Decreto Imperial seja remettido para a Autoridade Judiciaria, ou dentro dos dez dias contados do em que foi feita intimação ao condemnado.

Art. 49. Os embargos serão apresentados pelo respectivo Ministro ao Conselho, o qual consultará ao Imperador para os desattender, ou para reformar a Imperial Resolução, ou para ordenar que de novo seja examinada na competente secção.

Art. 50. No caso de ser a Resolução Imperial de novo examinada, poderá sua execução ser suspensa pelo respectivo Ministro, quando na demora não haja perigo, e de não ser suspensa possa resultar damno irreparavel.

Art. 51. A Imperial Resolução será executada como qualquer sentença judiciaria, e pelos mesmos Juizes, e fôrma, pela qual estas o são.

Sendo condemnada a Administração, a execução será feita administrativamente.

#### CAPITULO IV

Das disposições geraes

Art. 52. Haverá sempre em effectivo serviço doze Conselheiros de Estado, um dos quaes escreverá as actas dos negocios que deverem ser conservados em segredo.

Art. 53. Se algum Conselheiro em effectivo serviço não puder exercer suas funcções por mais de quinze dias continuos, será designado o Conselheiro de Estado extraordinario, que ha de servir durante o seu impedimento cessando o qual, cessará tambem a substituição, independente de nova ordem.

Art. 54. O Conselheiro de Estado, que fôr Ministro de Estado, ou empregado em qualquer Commissão, cujo exercido fôr incompativel com as funcções do Conselho, será considerado impedido, e se lhe applicará o disposto no artigo antecedente.

Art. 55. O Conselheiro, que fôr dispensado do exercicio de suas funcções, passará a Conselheiro extraordinario.

Art. 56. Só perceberão gratificações os Conselheiros em effectivo serviço.

Art. 57. Os Conselheiros de Estado, nos actos publicos, e funcções da Côrte, occuparão o primeiro lugar depois dos Ministros e Secretarios de Estado; terão o tratamento de Excellencia; gozarão das honras, de que gozão os mesmos Ministros; e usarão do uniforme de que estes usam, tendo porém nas mangas da farda, acima dos canhões bordados, uma esfera, e sobre esta a Corôa Imperial.

Art. 58. Todas as Autoridades publicas são obrigadas a cumprir as determinações expedidas em virtude deste Regulamento, e tendentes á sua execução.

Art. 59. Haverá no Conselho, e em cada uma de suas secções tres livros.

1º Para registro das Actas respectivas.

2º Para registro das Ordens Imperiaes.

3º Para registro dos pareceres, e consultas.

Art. 60. Ficão revogadas todas as disposições em contrario.

Candido José de Araujo Vianna, do Meu Conselho, Ministro e Secretario de Estado dos Negocios do Imperio, assim o tenha entendido e faça executar com os despachos necessarios. Palacio do Rio de Janeiro em cinco de Fevereiro de mil oitocentos e quarenta dous, vigesimo primeiro da Independencia e do imperio.

Com a Rubrica de Sua Magestade o Imperador.

Candido José de Araujo Vianna

## ANEXO 2 - GABINETES DO SEGUNDO REINADO 1840/1889

<b>Gabinete</b>	<b>Partido</b>	<b>Presidente do Conselho ou Organizador do Gabinete</b>	<b>Início/Fim</b>
1º	Liberal/Grupo Palaciano	Antônio Carlos/Aureliano Coutinho	24.07.1840 23.03.1841
2º	Grupo Palaciano/Conservador	Aureliano Coutinho	23.03.1841 23.01.1843
3º	Conservador	Honório Carneiro Leão	23.01.1843 02.02.1844
4º	Liberal/Grupo Palaciano	Almeida Torres (Visconde de Macaé)	02.02.1844 02.05.1846
5º	Liberal	Holanda Cavalcanti	02.05.1846 22.05.1847
6º	Liberal/Grupo Palaciano	Alves Branco	22.05.1847 08.03.1848
7º	Liberal	Almeida Torres (Visconde de Macaé)	08.03.1848 31.05.1848
8º	Liberal	Paula Sousa	31.05.1848 29.09.1848
9º	Conservador	Pedro Lima (Marquês de Olinda)	29.09.1848 06.10.1849
10º	Conservador	Costa Carvalho (Marquês de Monte Alegre)	06.10.1849 11.05.1852
11º	Conservador	Joaquim José Rodrigues Torres	11.05.1852 06.09.1853
12º	Conservador/Conciliação	Honório Carneiro Leão (Marquês de Paraná)	06.09.1853 03.09.1856
13º	Conservador/Conciliação	Luís Alves de Lima e Silva (Duque de Caxias)	03.09.1856 04.05.1857
14º	Liberal/Conciliação	Pedro Lima (Marquês de Olinda)	04.05.1857 12.12.1858
15º	Conservador/Conciliação	Limpo de Abreu (Visconde de Abaeté)	12.12.1858 10.08.1859
16º	Conservador/Conciliação	Ângelo Ferraz (Barão de Uruguaiana)	10.08.1859 02.03.1861
17º	Conservador	Luís Alves de Lima e Silva (Duque de Caxias)	02.03.1861 24.05.1862
18º	Liga Progressista	Zacarias de Góis	24.05.1862-30.05.1862
19º	Liga Progressista	Pedro Lima (Marquês de Olinda)	30.05.1862 15.01.1864
20º	Liga Progressista	Zacarias de Góis	15.01.1864 31.08.1864
21º	Liga Progressista	Francisco Furtado	31.08.1864 12.05.1865
22º	Liga Progressista	Pedro Lima (Marquês de Olinda)	12.05.1865 03.08.1866

23°	Liga Progressista	Zacarias de Góis	03.08.1866 16.07.1868
24°	Conservador	Joaquim José Rodrigues Torres (Visconde de Itaboraí)	16.07.1868 29.09.1870
25°	Conservador	Pimenta Bueno (Marquês de São Vicente)	29.09.1870 07.03.1871
26°	Conservador	José Maria da Silva Paranhos (Visconde do Rio Branco)	07.03.1871 25.06.1875
27°	Conservador	Luís Alves de Lima e Silva (Duque de Caxias)	25.06.1875 05.01.1878
28°	Liberal	Cansanção de Sinimbu (Visconde de Sinimbu)	05.01.1878 28.03.1880
29°	Liberal	José Antônio Saraiva	28.03.1880 21.01.1882
30°	Liberal	Martinho Campos	21.01.1882 03.07.1882
31°	Liberal	João Lustosa Paranaguá (2° Marquês de Paranaguá)	03.07.1882 24.05.1883
32°	Liberal	Lafaiete Pereira	24.05.1883 06.06.1884
33°	Liberal	Manuel Dantas	06.06.1884 06.05.1885
34°	Liberal	José Antônio Saraiva	06.05.1885 20.08.1885
35°	Conservador	João Wanderley (Barão de Cotegeipe)	20.08.1885 10.03.1888
36°	Conservador	João Alfredo de Oliveira	10.03.1888 07.06.1889
37°	Liberal	Afonso Celso Figueiredo (Visconde de Ouro Preto)	07.06.1889 15.11.1889

Fonte: Ferraz (2012)

### ANEXO 3 - DEFINIÇÃO DE PADRÕES DE INTERFERÊNCIA

<b>Padrão 1</b>	<b>Padrão 2</b>	<b>Padrão 3</b>	<b>Padrão 4</b>
Interferência da Coroa, Interferência da Câmara	Interferência da Coroa, Não Interferência da Câmara	Não Interferência da Coroa, Interferência da Câmara	Não Interferência da Coroa, Não Interferência da Câmara
Contabiliza episódios em que as razões da substituição vinculam-se à perda pelo ministério de sustentação junto à Câmara e ao Trono, concorrendo os dois atores para a dissolução.	Demarca mudanças em que o papel político da Coroa é central. Essas substituições são divididas em 3 variantes, em função da interferência específica do Trono: arbitragem em disputas intraministeriais (i); divergências com presidentes de Conselho (ii); atuação na alteração de programas e/ou prioridades de governo (iii).	Reúne retiradas resultantes da perda de apoio, efetiva ou antecipada, dos incumbentes junto à Câmara ou, excepcionalmente, perante o Senado. Essas demissões se deflagram a partir da ocorrência de um dos seguintes fatos: derrota do gabinete em questão de confiança (i); resultado de votações que manifestam a precariedade da base parlamentar, seja em relação a proposições consideradas prioritárias, seja em disputas de cargos	Episódios em que a dissolução ocorre por decisão dos incumbentes, sem pressões ou interferências. Abrange casos residuais de dissolução por falecimento do chefe do ministério e por força do golpe republicano de 1889.

		de direção na Mesa (ii); antecipação, quando o gabinete se retira por diagnosticar de antemão sua inviabilidade, consistindo, em boa parte das vezes, em retiradas que ocorrem antes do início das sessões anuais do Legislativo, tendo havido ou não eleições (iii).	
--	--	---	--

Fonte: Elaboração própria, com base em Ferraz (2012, p. 4-5)