

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA  
MESTRADO

RENATA SILVA FERNANDES

**O GOVERNO DAS PROVÍNCIAS DO IMPÉRIO DO BRASIL: OS  
CONSELHOS DE GOVERNO E OS CONSELHOS GERAIS DE PROVÍNCIA  
NOS DEBATES PARLAMENTARES (1823-1834).**

Juiz de Fora

2014

RENATA SILVA FERNANDES

**O GOVERNO DAS PROVÍNCIAS DO IMPÉRIO DO BRASIL: OS  
CONSELHOS DE GOVERNO E OS CONSELHOS GERAIS DE PROVÍNCIA  
NOS DEBATES PARLAMENTARES (1823-1834).**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História, linha de pesquisa “Narrativas, Imagens e Sociabilidades”, da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Alexandre Mansur Barata

Juiz de Fora

2014

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

Fernandes, Renata Silva.  
O governo das províncias do Império do Brasil : os Conselhos de Governo e os Conselhos Gerais de Província nos debates parlamentares (1823-1834) / Renata Silva Fernandes. -- 2014.  
272 p.

Orientador: Alexandre Mansur Barata  
Dissertação (mestrado acadêmico) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Instituto de Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em História, 2014.

1. Conselhos de Governo. 2. Conselhos Gerais de Província. 3. Debates Parlamentares. 4. Organização político-administrativa provincial. I. Barata, Alexandre Mansur, orient. II. Título.

*[...] Todos os outros, eu pensava, eram fantasmas que figurariam elegantemente na tapeçaria da História. A gente deve se ocupar dos fantasmas e isso requer muito cuidado, eu sabia. O que ignorava, porém, e o que deveria ter suspeitado, é que um fantasma só almeja uma coisa: reviver. Tudo bem, concordo, mas, dominado pelos imperativos da minha história, não posso dar todo o espaço que eu gostaria a esse exército de sombras que não para de aumentar e que, para vingar-se talvez da pouca atenção que lhe dou, me persegue.*

*Mas isso não é tudo.*

*(HHhH, Laurent Binet)*

## AGRADECIMENTOS

Chegar ao fim desta etapa da trajetória acadêmica, e também pessoal, foi possível, apenas, com a ajuda e apoio de diversas pessoas, com as quais é preciso compartilhar meus sinceros agradecimentos.

Ao meu orientador, Alexandre Mansur Barata, agradeço pela ampla contribuição à minha formação, presente desde a graduação. O tempo disponibilizado para a leitura dos textos, seus conselhos e indicações foram fundamentais para a conclusão deste trabalho. Também não posso deixar de agradecê-lo por todas as oportunidades, pela paciência, pela confiança, pela compreensão e pela amizade; é imensurável o quanto elas foram e continuam a ser importantes nesta empreitada.

Agradeço à equipe do NEHSP - Núcleo de Estudos de História Social da Política - por todas as discussões, em especial, às professoras Maria Fernanda Vieira Martins e Silvana Mota Barbosa. As agradeço pela atenção dedicada aos meus “dilemas”, à leitura do trabalho e à interlocução de modo geral em todos esses anos. Em suma, as agradeço imensamente pela preocupação, pela amizade e por aceitarem o convite para compor a banca.

Ao professor Ivan Vellasco, agradeço pelo aceite para compor a banca e por todas as críticas, indicações e problemáticas apontadas, as quais não contribuíram apenas para a conclusão deste trabalho, mas também foram norteadoras para projetos futuros. Meus sinceros agradecimentos pela leitura atenciosa e pela colaboração.

Também agradeço a todos aqueles que estiveram ao meu lado durante esta caminhada e que, de diferentes maneiras, me ajudaram a defrontar os problemas e compartilharam comigo as alegrias.

Agradeço ao companheiro, amigo e namorado Luiz Cesar de Sá Júnior. Apesar de dedicado ao estudo de uma “história” diferente, seus conselhos, observações e paciência para me ouvir falar sobre os “Conselhos” contribuíram diretamente para este trabalho. Mais que isso, seu apoio incondicional nos momentos mais difíceis ajudaram a me manter firme neste caminho. Não há palavras para agradecer todo amor e atenção a mim dedicados, sem os quais não seria possível concluir esta etapa e planejar as futuras.

Agradeço a minha família, pai, mãe, irmã, avó e sobrinho pelo apoio incondicional, pelo amor, preocupação e auxílio. Sem vocês nada disso seria possível. Mesmo sem compreender “os trâmites acadêmicos” confiaram em minhas escolhas e estiveram dispostos a ajudar, dentro do possível, para tornar viável a conclusão do mestrado. A cristalense, quase juiz forana, Nathani Paiva, pela leal amizade, que desde a adolescência me acompanha. Aos amigos Rhuan Fernandes Gomes, Natália Ribeiro Martins, Camila Pereira Martins e Bárbara Santa Saab pelas conversas, desabafos, preocupações e discussões, tanto na universidade como nos momentos de lazer. Ilza Bilchi, Marilene Silva de Paula, Macena Silva Ribeiro, Marilu Silva Luís, Keila Silva, Jozane Silva, Maria (todos e suas respectivas famílias); Carine Silva Muguët, Bruno Augusto Dias Martins, Rafael Dias, Adalberto Matos, e tantos outros amigos e familiares, agradeço pela torcida e pelo apoio.

Por fim, registro meus agradecimentos a CAPES, que deu o aporte financeiro para que fosse possível a conclusão deste trabalho.

A todos meus sinceros agradecimentos.

## **RESUMO**

No período que se seguiu a emancipação política do Brasil, a questão da distribuição de poderes entre o centro, as províncias e as localidades, a estruturação de canais de diálogo entre os cidadãos e o Estado e entre as distintas esferas de poder converteram-se em pontos nodais para a elaboração e reorganização das instituições que, em meio a disputas entre distintos projetos políticos, vigorariam no Império.

Neste âmbito insere-se a consagração das províncias como unidades político-administrativas, o que representava uma das maiores inovações do arranjo institucional que era traçado no contexto da década de vinte dos Oitocentos, e que ocuparia um papel de destaque nos debates políticos do período. Dentre as instituições estabelecidas a nível provincial no Brasil independente situam-se os Conselhos de Governo, órgãos eletivos vinculados diretamente aos Presidentes de província, criados por decreto de 20 de outubro de 1823, e os Conselhos Gerais de província, instituições também eletivas, previstas pela Constituição de 1824.

Nesta pesquisa, propomos uma análise sobre o estabelecimento desta esfera de poder provincial na monarquia constitucional brasileira no Primeiro Reinado e nos anos iniciais da Regência, considerando, sobretudo, a organização e definição de competências dos Conselhos de Governo e dos Conselhos Gerais de província. Estas instituições foram organismos com atribuições político-administrativas que desempenharam funções normativas essenciais para a organização dos poderes locais, regionais e central e de outras esferas da política e da administração. Em decorrência, para a própria edificação do Império, manutenção da unidade e constituição de um Estado independente via monarquia constitucional.

Para tanto, analisamos o conjunto legislativo elaborado no Primeiro Reinado e nos anos iniciais da Regência que criaram ou que conferiram atribuições a estas instituições no processo de regulamentação de outras instâncias, assim como os debates parlamentares que lhes deram origem. Intensas negociações, disputas e acordos mobilizaram a elaboração da legislação que demarcava as possibilidades e os limites dos poderes político-administrativos dos Conselhos de Governo e dos Conselhos Gerais. Discussões estas que remetiam às possibilidades de autonomia provincial, de divisão entre os poderes legislativos, executivos, judiciários e moderador, de expansão do

aparato estatal, de fiscalização de autoridades, de racionalização da administração, de atribuição de responsabilidades, de manutenção da ordem, de execução das leis, de hierarquização de instâncias, etc.



## **ABSTRACT**

During Brazil's post-political emancipation period, the question of the distribution of powers between the center and the provinces and localities, as well as the structuring of channels for dialogue between citizens and the state and between the different spheres of power have become essential for the development and reorganization of institutions that experienced several disputes between different political projects to be introduced in the Empire.

In this context, we can observe the consecration of the provinces as political-administrative units, which represented a major innovation in institutional arrangement that was outlined in the context of the twenties of the nineteenth century, which occupied a prominent role in the political debates of the period. Among the institutions established at the provincial level in Brazil are the independent "Conselhos de Governo", elected bodies directly linked to the Presidents of the province, created by decree dated of October 20, 1823, and the "Conselhos Gerais de Província", also elective institutions, provided by 1824 Constitution.

In this research, we propose an analysis of the establishment of provincial power spheres in the Brazilian constitutional monarchy throughout the First Reign and in the initial years of the Regency, especially considering the organization and the development of specific roles for the Conselhos de Governo and Conselhos Gerais de Província. These institutions were organizations with political-administrative duties which played essential regulatory functions for the organization of local, regional and central authorities and other political and administrative spheres.

In order to perform the analysis, we focused on the Legislative Assembly papers drafted during First Empire and the early years of the Regency that created or conferred powers to these institutions in the regulatory process in other instances as well as the parliamentary debates that gave rise to them. Intense negotiations, disputes and agreements mobilized the drafting of legislation that marked the possibilities and limits of political and administrative powers of the Conselhos de Governo and Conselhos Gerais de Província. These discussions mostly referred to the possibilities of provincial autonomy, the division between the legislative, executive, judicial and moderator powers, expansion of the state apparatus, supervisory authorities, rationalization of

administration, assignment of responsibilities, maintenance of order, law enforcement, the hierarchy of instances, etc.

## **LISTA DE ABREVIATURAS**

DAGC – Diários da Assembleia Geral Constituinte e Legislativa do Império do Brasil de 1823.

ACDIB – Anais da Câmara dos Deputados do Império do Brasil.

ASIB – Anais do Senado do Império do Brasil.

ACE – Atas do Conselho de Estado.

## SUMÁRIO

<b><i>INTRODUÇÃO.....</i></b>	<b><i>12</i></b>
<b><i>CAPÍTULO 1. “À TESTA DO GOVERNO”: OS PRESIDENTES DE PROVÍNCIA E OS CONSELHOS DE GOVERNO.....</i></b>	<b><i>33</i></b>
1.1. “A execução de um e a deliberação de muitos”: os debates constituintes de 1823 para a organização do governo das províncias do Império do Brasil.....	35
1.2. “Quem melhor do que o Presidente em Conselho?”: regulamentos e atribuições dos Presidentes de província e Conselhos de Governo. ....	55
1.2.1. Ao Conselho compete dar providências: confirmando as atribuições do decreto de 20 de outubro de 1823.....	56
1.2.2. As reformas da década de 30.....	69
a. Dividindo atribuições: a Lei regencial e os Presidentes em Conselho. ....	72
b. Os Presidentes de província e os Conselhos de Governo na organização Judiciária.....	84
c. O executivo provincial e a força de segurança: Guardas Nacionais e Força Policial.....	100
<b><i>CAPÍTULO 2. “AQUEDUTOS DA CONSTITUIÇÃO”: OS CONSELHOS GERAIS NA ORGANIZAÇÃO PROVINCIAL. ....</i></b>	<b><i>111</i></b>
2.1. Definindo “uma das mais úteis instituições da nossa lei fundamental”: o regimento dos Conselhos Gerais de província. ....	115
2.2. Os Conselhos Gerais e as Câmaras Municipais. ....	130
2.3. As instituições provinciais e a organização financeira do Império. ....	145
<b><i>CAPÍTULO 3: O POMO DA DISCÓRDIA.....</i></b>	<b><i>175</i></b>
3.1. “É preciso, portanto, tocar na Constituição”. ....	180
3.2. “Façamos a reforma com prudência”: o Ato Adicional de 1834.....	196
3.3. O Regimento dos Presidentes de província.....	238
<b><i>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</i></b>	<b><i>253</i></b>

<i><b>FONTES</b></i> .....	<i><b>260</b></i>
<i><b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b></i> .....	<i><b>263</b></i>

## INTRODUÇÃO

Eu ainda vejo outro objeto de grave ponderação. Os governos das províncias do Brasil [...]. A organização atual destes governos implica com a felicidade dos povos, e o seu clamor geral o atesta.<sup>1</sup>

As províncias reclamam os conselhos provinciais, e com mais razão os reclamam as províncias mais longínquas [...] o primeiro fim a que nos devemos dedicar é a execução da Constituição e a união das províncias do Império.<sup>2</sup>

As citações, retiradas, respectivamente, dos Anais da Assembleia Constituinte de 1823 e do Diário da Câmara dos Deputados de 1828, remetem a uma questão que ocupou um papel central nos debates políticos do Império do Brasil: a organização do governo das províncias. A primeira fala insere-se no âmbito das discussões constituintes que vieram a estabelecer uma nova forma de governo provisório para as províncias, criando em cada uma delas um Presidente, de nomeação e remoção do Imperador, e um Conselho de Governo<sup>3</sup>, órgão eletivo vinculado diretamente aos Presidentes. A segunda ocorre por ocasião das discussões para a aprovação do regimento dos Conselhos Gerais de província<sup>4</sup>, instituições também eletivas, previstas pela Constituição de 1824.

Os Conselhos de Governo e os Conselhos Gerais de província situam-se no marco de estabelecimento de espaços políticos constitucionais, demanda que se tornara proeminente ao menos desde o movimento Vintista português<sup>5</sup> e que balizou o processo de reelaboração do aparato estatal no período que se seguiu à Independência do Brasil. Juntamente com os Presidentes de província, Comandantes das Armas e Juntas de Fazenda, os Conselhos de Governo e os Conselhos Gerais consistiam nos organismos governativos provinciais vigentes nos primeiros anos do Império.

---

<sup>1</sup> Fala do deputado José de Souza Mello no início das discussões do projeto de lei que deu origem ao decreto de 20 de outubro de 1823 da Assembleia Geral e Constituinte do Império do Brasil, o qual determinava a forma de governo provisório das províncias, criando em cada uma delas um Presidente e um Conselho de Governo. DAGC. Sessão de 07 de maio de 1823. p. 40.

<sup>2</sup> Fala do deputado Holanda Cavalcanti Albuquerque nas discussões sobre o regimento dos Conselhos Gerais de província na Câmara dos Deputados. ACDIB. Sessão de 10 de maio de 1828. p. 42.

<sup>3</sup> O *Conselho de Governo* também era chamado de *Conselho da Presidência*, *Conselho Presidencial*, *Conselho Administrativo* ou *Conselho Privativo*, sendo frequente, ainda, a sua referência conjugada ao Presidente de província a partir da forma *Presidente em Conselho*. Ao longo do texto, optamos pela utilização da nomenclatura *Conselho de Governo* e *Presidente de província em Conselho*.

<sup>4</sup> Os Conselhos Gerais também eram chamados de *Conselhos Provinciais*. Para diferenciá-los de forma mais clara dos Conselhos de Governo, ao longo do texto, adotamos a nomenclatura *Conselho Geral*.

<sup>5</sup> Sobre o movimento Vintista ver: BERBEL, Márcia Regina. *A nação como artefato: deputados do Brasil nas Cortes portuguesas, 1821- 1822*. São Paulo: Hucitec: Fapesp, 1999.

São sobre estas instituições eletivas provinciais, os Conselhos de Governo e os Conselhos Gerais, que recaem as análises e considerações desta dissertação. A proposta incidiu na compreensão do estabelecimento da esfera de poder provincial na monarquia constitucional brasileira no Primeiro Reinado e nos anos iniciais da Regência. Consideramos, nomeadamente, a organização e a definição de competências dos Conselhos de Governo (e Presidentes de província, em virtude de seus atrelamentos) e dos Conselhos Gerais de província, organismos com atribuições político-administrativas que desempenharam funções normativas essenciais para a organização dos poderes locais, regionais e central, incluindo diversificadas áreas da política e da administração – e, em decorrência, para a própria edificação do Império, manutenção da unidade e constituição de um Estado independente via monarquia constitucional.

A questão da distribuição de poderes entre o centro, as províncias e as localidades, a estruturação de canais de diálogo entre os cidadãos e o Estado, bem como entre as múltiplas esferas de poder, converteram-se em pontos nodais para a elaboração, em meio a disputas entre distintos projetos políticos, das instituições que vigorariam no “novo” Império. Neste âmbito, insere-se a consagração das províncias como unidades político-administrativas, o que representava uma das maiores inovações do arranjo institucional que era traçado no contexto da década de vinte dos Oitocentos<sup>6</sup>, e que ocuparia um lugar de destaque nos debates políticos do período.

Contudo, se, por um lado, a instituição do arranjo provincial no período pós-emancipação, da qual nos ocupamos, representava uma inovação significativa na organização dos poderes intermediários, o tema da administração das unidades regionais não era tão novo assim. Em finais do século XVIII, a questão passaria por uma ampla revisão, e a própria disposição político-administrativa que agregava agentes de nomeação a outros de eleição já era adotada em lugares como França<sup>7</sup>, Espanha (e seus domínios ultramarinos)<sup>8</sup> e mesmo no Império Português.

Deste modo, uma breve digressão sobre a organização das unidades territoriais e administrativas regionais anteriores a 1823, marco inicial de nosso recorte cronológico,

---

<sup>6</sup> GOUVÊA, Maria de Fátima. *O Império das Províncias*: Rio de Janeiro, 1822-1889. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008. p. 15.

<sup>7</sup> VANDELLI, Luciano. *El poder local, su origen en la Francia revolucionaria y su futuro en la Europa de las regiones*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, 1992.

<sup>8</sup> Ver, por exemplo: ÁLVAREZ, Carlos Forcadell & MATEO, María Cruz Romeo. *Provincia y Nación. Los territorios del liberalismo*. Zaragoza: Institución Fernando el Católico, 2006.

pode auxiliar na percepção de um processo mais amplo e, ademais, contribuir para a compreensão de referências constantes realizadas nos debates analisados, dotados de uma forte carga de experiência propiciada pelas formas administrativas precedentes, principalmente, vigentes no início do século XIX.

O Império Português foi marcado pela adoção de estruturas político-administrativas diversas, com a presença de instituições variáveis de acordo com as influências locais e conveniências<sup>9</sup>. No caso da América Portuguesa, a primeira forma de organização regional sistemática foi as capitanias hereditárias, instituídas em 1532. Tratava-se de um modelo inspirado no “senhorio” português, que, entretanto, passara por mudanças em relação ao modo das concessões e pela diminuição dos poderes de exercer justiça e fazer nomeações<sup>10</sup>, sobretudo, após o estabelecimento do governo-geral em 1548.

No século XVIII, o processo de expansão da monarquia portuguesa começou a assumir novos significados, afastando-se de uma concepção jurisdicionalista de poder. Com a difusão dos ideais iluministas, a consolidação do princípio da *razão de Estado* e a inauguração de uma era de “administração ativa”, a política pombalina buscou “ampliar e racionalizar os mecanismos de controle da colônia”<sup>11</sup>. Dentre as alterações promovidas por Pombal estão à substituição das capitanias hereditárias pelas capitanias régias e a unificação dos estados do Brasil e do Maranhão. Apesar da *Viradeira*, que buscava minimizar os efeitos das transformações promovidas pela administração pombalina, a política reformista teve continuidade, em especial, no que se refere aos domínios americanos, como a partir da atuação de D. Rodrigo de Souza Coutinho, secretário de Estado da Marinha e dos Domínios Ultramarinos<sup>12</sup>.

---

<sup>9</sup> Cf. HESPANHA, António Manuel. Estruturas político administrativas do Império português. In: *Outro mundo novo vimos*. Catálogo. Lisboa: CNCDP, 2001.

<sup>10</sup> FRAGOSO, João Luís Ribeiro; BICALHO, Maria Fernanda Baptista e GOUVÊA, Maria de Fátima (orgs.). *O Antigo Regime nos trópicos: a dinâmica imperial portuguesa, séculos XVI-XVIII*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001. p. 302.

<sup>11</sup> MARTINS, Maria Fernanda Vieira. Conduzindo a barca do Estado em mares revoltos: 1808 e a transmigração da família real portuguesa. In: FRAGOSO, João & GOUVÊA, Maria de Fátima (orgs.). *O Brasil Colonial (1870-1821)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014. p. 689. Ver também: SUBTIL, José. Os Poderes do Centro. In: MATTOSO, José. *História de Portugal: Antigo Regime*. Lisboa: Estampa, 1996.

<sup>12</sup> MARTINS, Maria Fernanda Vieira. Conduzindo a barca do Estado em mares revoltos... p. 689- 691. Sobre a atuação de D. Rodrigo de Souza Coutinho ver também: NEVES, Guilherme Pereira das. Del Imperio lusobrasileño al Imperio del Brasil (1789-1822). In: GUERRA, François-Xavier & ANIMO, Antonio (coord.). *Inventando la nación. Iberoamérica. Siglo XIX*. Ciudad del México: Fondo de Cultura Económica, 2003.



Na década de 1790, Dom Rodrigo de Souza Coutinho apresentou ao Conselho de Estado um plano de reformas que tinha como principal objetivo promover a “regeneração do Império Português”. A proposta era dotada de novidades significativas, compreendendo, dentre elas, uma mudança na relação da monarquia portuguesa com as unidades regionais na América.

Apesar das alterações promovidas pela política pombalina, que reforçaram o princípio de interdependência entre os domínios portugueses, acrescentando às intenções de controle fiscal (que até então vigoravam) a de defesa, a dispersão administrativa das capitanias, de acordo com Maria de Lourdes Viana Lyra, continuava a prevalecer<sup>13</sup>. Lembramos, além disso, que a despeito da existência de organizações regionais – que já operavam, inclusive, como fatores de conformação de vínculos identitários –, do ponto de vista administrativo a mediação entre as localidades e o poder central, entre os súditos e o rei, era feita na América Portuguesa sobretudo pelas câmaras municipais, principal elemento de estabilidade e organização das hierarquias locais, que mantinham um diálogo direto com a sede do Império<sup>14</sup>.

A proposta de D. Rodrigo provocava uma alteração ao valorizar, em especial, a administração das unidades regionais, reconhecidas por ele como dotadas de particularidades. A reforma da administração dos domínios ultramarinos na América, vistos como principal solução para as crises defrontadas por Portugal, ocorreria pela adoção de um “sistema político que mais convém que a nossa coroa abrace para maior conservação de seus tão vastos domínios [...]”<sup>15</sup>. Portugal assumiria o papel de centro das decisões políticas e comerciais, e os domínios ultramarinos passariam a “constituir ‘províncias da Monarquia’, reunidas todas ‘num mesmo sistema administrativo’ e ‘sujeitas aos mesmos usos e costumes’”<sup>16</sup>. As proposições do programa, deste modo, se

---

<sup>13</sup> Cf. LYRA, Maria de Lourdes Viana. A Unidade Brasileira: Uma Questão Preliminar no Processo de Independência. *Revista do Instituto de Estudos Brasileiros*, n. 34, p. 121-138, dez. 1992. Disponível em <http://www.revistas.usp.br/rieb/article/view/70533>. Capturado em 15 de agosto de 2014.

<sup>14</sup> Sobre as câmaras municipais ver: BICALHO, Maria Fernanda. As Câmaras Municipais no Império Português: o exemplo do Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de História*, São Paulo, v. 18, n. 36, 1998. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-01881998000200011&lng=en&nrm=isso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-01881998000200011&lng=en&nrm=isso). Acessado em 26 de maio de 2014; SOUSA, Iara Lis Carvalho de. *Pátria Coroada...* p. 143 – 145.

<sup>15</sup> Projeto de reformulação do Império colonial português. Coleção Linhares *Apud* LYRA, Maria de Lourdes Viana. A Unidade Brasileira ... p. 130

<sup>16</sup> LYRA, Maria de Lourdes Viana. Utopia do poderoso império: Portugal e Brasil – Bastidores da Política, 1789-1822. Rio de Janeiro: 7 Letras, 1994. p. 87 *Apud* MARTINS, Maria Fernanda Vieira. Conduzindo a barca do Estado em mares revoltos... p. 692.

voltavam para a ideia de integração e reforço dos vínculos existentes entre Portugal e os “mais essenciais dos nossos domínios ultramarinos, que são sem contradição as províncias da América que se denominam com o genérico nome de Brasil”<sup>17</sup>. As unidades regionais, então subdivididas por capitanias, seriam as “províncias da monarquia”, e assumiriam um papel preponderante para assegurar “o sacrossanto princípio da unidade, primeira base da monarquia [...]”<sup>18</sup>.

No início do século XIX, D. Rodrigo de Souza Coutinho, ainda tendo em vista a importância do Brasil na configuração política do Império Português, propôs a transplantação da Corte, projeto político assentado na ideia de um império luso-brasileiro, fruto de releituras da “utopia sobre o Novo Mundo”<sup>19</sup> e que ganhou força perante à conjuntura revolucionária e conflituosa, nos dois lados do Atlântico, que marcou os anos iniciais do Oitocentos, culminando na efetiva transferência da Corte para o Brasil, em 1808<sup>20</sup>.

Com a transmigração da Corte, a administração joanina no Brasil buscou normatizar as instituições centrais e expandir sua atuação sobre as capitanias a partir da imposição de “funcionários régios, repartições e organizações que nelas se instalavam sob a orientação do Rio de Janeiro”. Um processo de expansão do controle sobre o território e racionalização que, no entanto, encontrava obstáculos diante das estruturas arraigadas<sup>21</sup>.

Sintomaticamente, a partir de 1808, é possível identificar, na documentação régia, a utilização dos termos província e capitania de forma alternada, como sinônimos<sup>22</sup>. Esta alternância da nomenclatura antecedeu, em alguns anos, uma mudança normativa na administração das capitanias, a qual ocorreu com o alvará de 10 de setembro de 1811. As “demoras e delongas” para a “decisão dos negócios, especialmente dos forenses” em virtude das distâncias entre “os domínios” e a sede da

---

<sup>17</sup> Projeto de reformulação do Império colonial português. Coleção Linhares *Apud* LYRA, Maria de Lourdes Viana. A Unidade Brasileira ... p. 131.

<sup>18</sup> Projeto de reformulação do Império colonial português. Coleção Linhares *Apud* LYRA, Maria de Lourdes Viana. A Unidade Brasileira ... p. 131

<sup>19</sup> SCHIAVINNATO, Iara Lis. Entre histórias e historiografias: algumas tramas do governo joanino. In: GRINBERG, Keila & SALLES, Ricardo (Org.). *O Brasil Imperial (1808- 1831)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008. v. 1. p. 66.

<sup>20</sup> Cf. MARTINS, Maria Fernanda Vieira. Conduzindo a barca do Estado em mares revoltos...; SCHIAVINNATO, Iara Lis. Entre histórias e historiografias...

<sup>21</sup> MARTINS, Maria Fernanda Vieira. Conduzindo a barca do Estado em mares revoltos... p. 702.

<sup>22</sup> GOUVÊA, Maria de Fátima. *O Império das Províncias...* p. 15-17.

monarquia justificavam a criação de Juntas para auxiliar a atuação do Desembargo do Paço, órgão instituído em 1808 em substituição ao Vice-Rei<sup>23</sup>. As Juntas seriam compostas pelo governador e capitão general, de nomeação do rei, ouvidor, juiz de fora e também por pessoas eleitas “que hão de servir de vereadores na câmara”<sup>24</sup>.

Todavia, apenas em 1820 as províncias substituiriam as capitanias de forma efetiva. Pouco depois da eclosão da revolução, iniciada no Porto em agosto de 1820, o governo de coalizão publicou, em 23 de novembro, instruções para as eleições dos deputados das Cortes, as quais seguiam os métodos previstos pela Constituição espanhola de Cádiz de 1812. Em consequência, as províncias foram definidas como instâncias para a escolha dos deputados. As instruções estabeleciam que a base da representação nacional em ambos os hemisférios seria a mesma e que as eleições ocorreriam em três níveis: freguesias, comarcas e províncias<sup>25</sup>. A partir destes critérios, as capitanias foram elevadas à condição de unidades provinciais, aspecto que, como observa Márcia Regina Berbel, sugere o reconhecimento de certo grau de autonomia das regionalidades para a escolha de seus respectivos deputados<sup>26</sup>.

Com o movimento Vintista, ocorreram ainda outras alterações na forma administrativa das províncias. No princípio de 1821, Pará e Bahia formaram Juntas Provisórias provinciais de adesão às Cortes em substituição aos cargos de governador e capitão general. Nas Cortes, o primeiro projeto relativo à integração administrativa da América foi proposto pelo grupo de Fernandes Tomás. Instituíam a transformação das capitanias do Brasil em províncias, a deposição dos governadores nomeados por D. João, o reconhecimento da legitimidade das Juntas paraense e baiana, o retorno do príncipe regente, etc. Os deputados de Pernambuco e do Rio de Janeiro participaram de parte da discussão da proposta, e os primeiros subscreveram-na sem maiores objeções<sup>27</sup>.

Os pernambucanos aceitaram a implementação da Junta quando o projeto ainda estava em fase de discussão<sup>28</sup>. Por meio do decreto de 01 de setembro de 1821<sup>29</sup>, foi

---

<sup>23</sup> GOUVÊA, Maria de Fátima. *O Império das Províncias...* p. 18.

<sup>24</sup> BRASIL. Alvará de 10 de Setembro de 1811. *Collecção das Leis do Brazil: Cartas de Lei, Alvarás e Cartas Régias*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1890.

<sup>25</sup> BERBEL. Márcia Regina. *A nação como artefato...* p. 48.

<sup>26</sup> BERBEL. Márcia Regina. *A nação como artefato...* p. 49.

<sup>27</sup> Cf. BERBEL. Márcia Regina. *A nação como artefato...*

<sup>28</sup> Segundo Márcia Regina Berbel esta aceitação se explica porque tal mudança significava a destituição do governador Luís do Rego Barreto, que se opunha a formação da Junta na província e que perseguia os

criada, então, na província de Pernambuco, a Junta Provisória e Governo das Armas. A Junta seria composta por um presidente, um secretário e mais cinco membros escolhidos pelos eleitores das paróquias e deteriam toda a autoridade e jurisdição civil, econômica, administrativa e de polícia, devendo, entretanto, “observar religiosamente” as leis existentes no cumprimento de suas funções<sup>30</sup>. Também foi estabelecida a existência do governador das armas da província, sujeito ao governo do Reino, o que provocou a extinção do cargo de governador e capitão general<sup>31</sup>.

Pouco tempo depois, em 01 de outubro de 1821, a organização administrativa em Junta, decretada para Pernambuco, foi expandida para as demais províncias do Brasil. As Cortes Gerais considerando a “necessidade de dar as mesmas e outras semelhantes providências”, determinou que fossem criadas Juntas Provisórias em todas as províncias do Brasil onde houvesse governos independentes; estas seriam compostas por sete membros nas que até então eram governadas por capitães gerais (Pará, Maranhão, Pernambuco, Bahia, Rio de Janeiro, São Paulo, Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Mato Grosso e Goiás) e, nas demais, não governadas por capitães, mas apenas por governadores, por cinco indivíduos<sup>32</sup>.

Em 1822, ainda antes da Independência, em 16 de fevereiro, com a rubrica do Príncipe Regente e a assinatura de José Bonifácio, foi decretada a criação do Conselho de Procuradores Gerais das Províncias. A justificativa, além de atender aos desejos dos habitantes da capital e das províncias de Minas Gerais e São Paulo, incorporava demandas constitucionais e, no que concerne a unidade, a criação de um centro:

de união e força [...] para utilidade geral do Reino- Unido e particular do bom povo do Brasil, ir de antemão dispondo e arreigando o sistema constitucional, que ele merece, e eu jurei dar-lhe, formando desde já um centro de meios e

---

participantes da rebelião de 1817, muitos eleitos deputados para as Cortes. Sobre este processo ver: BERBEL. Márcia Regina. *A nação como artefato...*

<sup>29</sup> BRASIL. Decreto de 01 de setembro de 1821. *Collecção das Leis do Brazil de 1822: Decretos, Cartas e Alvarás*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1889.

<sup>30</sup> Seriam subordinadas à Junta todas as autoridades civis e magistrados, com exceção do poder judiciário, que continuaria sob a alçada do governo do Reino. As Juntas fiscalizariam a atuação dos magistrados e empregados civis, podendo suspendê-los desde que remetesse as queixas em até oito dias à competente Relação. A Fazenda Pública continuaria a ser administrada de acordo com as leis existentes, modificando apenas que o membro mais antigo seria o presidente da Junta da Fazenda.

<sup>31</sup> O governador das armas seria sujeito ao governo do Reino e independente da Junta nas matérias de sua competência, podendo, porém, sempre que conviesse ao serviço público, se corresponder e comunicar com a mesma.

<sup>32</sup> BRASIL. Decreto de 01 de outubro de 1821. *Collecção das Leis do Brazil de 1822: Decretos, Cartas e Alvarás*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1889.

fins, com que melhor se sustente e defenda a integridade e liberdade deste fertilíssimo e grandioso país, e se promova a sua futura felicidade.<sup>33</sup>

Os procuradores seriam nomeados pelos eleitores das paróquias e eleitos pela câmara da capital de cada província. As províncias com até quatro deputados nas Cortes nomeariam um procurador, as que possuíssem entre quatro e oito deputados, dois procuradores e, as com mais de oito deputados, três procuradores. As atribuições da instituição eram aconselhar o Príncipe Regente sempre que este solicitasse, examinar grandes projetos de reforma da administração geral ou particular do Estado, propor medidas e planos que lhes parecessem urgentes para o bem do Reino Unido e advogar e zelar pelo bem de suas províncias. O Conselho seria presidido pelo príncipe e suas sessões seriam assistidas pelos ministros e secretários de Estado, que teriam assento e voto.

Observamos que, desde os finais do século XVIII, a questão da administração das unidades intermediárias começava a assumir um plano basilar para a organização do território. E, como já bem salientou Maria de Fátima Gouvêa, em meio à crise político-institucional em torno do processo de emancipação política do Brasil, especial importância foi dedicada às instituições regionais de governo, possivelmente com o propósito de minimizar os riscos de ruptura e fragmentação territorial<sup>34</sup>.

Com a concretização da emancipação, a situação não seria diferente. A criação e regulamentação das instituições provinciais ocuparia um lugar central na estruturação do Estado independente, o que remetia à necessidade de viabilizar um arranjo que considerasse a extensão territorial e a coexistência de múltiplas configurações identitárias, a partir das quais os domínios regionais eram, muitas vezes, identificados às “pátrias”<sup>35</sup>. As instituições provinciais seriam importantes instrumentos de integração e de ordem num esforço do governo imperial para manutenção da unidade diante da diversidade no interior das províncias e de suas distâncias em relação à Corte. Simultaneamente, o aparato provincial era um espaço para integração das elites políticas ao governo, campo de disputas que envolviam variados grupos pelo controle dos poderes locais e regionais e pela própria margem de afirmação do poder central.

---

<sup>33</sup> BRASIL. Decreto de 16 de fevereiro de 1822. *Collecção das Leis do Brazil de 1822*: Decretos, Cartas e Alvarás. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1889.

<sup>34</sup> GOUVÊA, Maria de Fátima. *O Império das Províncias...* p. 18.

<sup>35</sup> Cf. JANCÓS, István e PIMENTA, João Paulo. Peças de um mosaico (ou apontamentos para o estudo da emergência da identidade nacional brasileira). In: MOTA, Carlos Guilherme (org.). *Viagem incompleta: A experiência brasileira (1500-2000)*. Formação: histórias. São Paulo: Senac, 2000.

Na monarquia constitucional brasileira, a instituição dos Conselhos de Governo e dos Conselhos Gerais foi um dos caminhos encontrados para a operacionalização de mudanças desencadeadas por antigas e novas demandas em um momento de releitura das bases políticas do Estado. Buscava-se também, a partir deles, a efetivação de propostas de “racionalização” político-administrativa<sup>36</sup> para o estabelecimento de uma ordem que incorporasse pressupostos de um regime representativo de governo<sup>37</sup>. Uma “tradição” jusnaturalista, que entendia a lei como fonte de emanção dos direitos<sup>38</sup> e base de organização da sociedade fazia-se presente<sup>39</sup>, resultando em concepções diversas, mas que, no geral, promoviam a valorização da ordem institucional a partir da compreensão do Estado como instância que poderia intervir na sociedade para seu bem estar e progresso, elaborando leis e reformas norteadas pela razão e pelo bem-comum<sup>40</sup>, e que percebia estas instituições como caminhos para a efetiva expansão do Estado, observância das leis, manutenção da ordem e da integridade do Império.

Não obstante o caráter da novidade constitucional, o Estado que nascia estava imerso em uma sociedade tributária da tradição e de referenciais jurídicos, políticos e institucionais forjados ao longo do Antigo Regime. Dentre eles, a existência de um arranjo político-administrativo e territorial anterior, de unidades mais ou menos estáveis, dotadas de grupos e “interesses peculiares” e de uma experiência passada e presente que, apesar de suas múltiplas apropriações, seria recuperada, muitas vezes, frente às novas situações e desafios diante da tarefa de construção do Estado soberano.

---

<sup>36</sup> No Império Português, a ideia de estabelecimento de um governo racional remonta as reformas pombalinas. Ao longo do século XVIII o governo gradativamente vai assumindo as características de uma atividade dirigida pelas “razões do Estado”, que tendem a ordenar a sociedade, inaugurando uma era de “administração ativa”, com quadros distintos da administração passiva jurisdicionalista. Ver: SUBTIL, José. Os Poderes do Centro...

<sup>37</sup> Sobre a montagem do aparato estatal e a incorporação de demandas representativas ver: SLEMIAN, Andréa. *Sob o Império das Leis: constituição e unidade nacional na formação do Brasil (1824-1834)*. Tese (Doutorado em História) – USP, São Paulo, 2006.

<sup>38</sup> Cf. SLEMIAN, Andréa. *Sob o Império das Leis...*

<sup>39</sup> Como observa José Reinaldo de Lima Lopes, muitos dos condutores do processo de Independência do Brasil foram formados na Universidade de Coimbra (a qual havia sido reformada em 1762) e inseriam-se em uma cultura jurídica na qual “o conceito de que a lei deve, o quanto possível, assumir a forma de um código, ou seja, um conjunto de disposições principiologicamente ordenadas, sistematizadas, racionais e abrangentes de toda a matéria a que se referem, constituía-se herança imediata da voga jusnaturalista e da sua respectiva doutrina ou teoria da legislação [...]”. LOPES, José Reinaldo de Lima. Iluminismo e jusnaturalismo no ideário dos juristas da primeira metade do século XIX. In: JANCSÓ, István (org.) *Brasil: formação do Estado e da Nação*. São Paulo - Ijuí: Hucitec, 2003. p. 199.

<sup>40</sup> SOUSA, Iara Lis Carvalho de. *Pátria Coroada: o Brasil como corpo político autônomo (1780-1831)*. São Paulo: Unesp, 1999. p. 188.

De modo geral, a partir do enfoque desta dissertação, podemos indicar um gradual processo de fortalecimento das unidades intermediárias regionais, em especial, mediante os Conselhos de Governo e os Conselhos Gerais de província, em detrimento da esfera de poder local, processo este que, de fato, não se esgota dentro do marco temporal aqui analisado (1823-1834).

Conforme assinala António Manuel Hespanha:

a grande novidade estrutural do final da época moderna, esta do foro das formas de implementação territorial da política, foi o aparecimento de grandes Estados, o caráter ‘macro’ do novo modelo de organização política ‘estadual’, por oposição ao caráter ‘micro’ da antiga *polis* ou ao caráter parcelado (pluralista, descentralizado) da monarquia de Antigo Regime.<sup>41</sup>

É bem verdade que os “grandes Estados” já acarretavam problemáticas acerca de suas organizações políticas, administrativas e territoriais desde o início das monarquias modernas; mas novos desafios eram colocados com o advento do constitucionalismo e difusão dos pressupostos “liberais”, debatidos e defrontados, por sua vez, em Estados que herdavam um território, uma população, fatores de diferenciação e tensões internas. A estes aspectos, somava-se a necessidade de viabilizar o governo considerando as condições materiais de “produção do poder” e de operacionalização política. Para estas problemáticas foram encontradas distintas respostas: distinção entre cidadãos ativos e passivos; instituição do mandato representativo, centralização política, unificação do direito sob a forma da lei, constituição da opinião pública, etc<sup>42</sup>. E, dentre elas, a valorização de uma organização político-administrativa regional<sup>43</sup>, a qual consiste em uma das alternativas para a interação entre as diferentes alçadas de poder, condição da constituição dos Estados<sup>44</sup>.

Com o objetivo de compreender a conformação desta esfera de poder regional na monarquia constitucional brasileira a partir da organização da alçada provincial

<sup>41</sup> HESPANHA, António Manuel. Pequenas Repúblicas, Grandes Estados. Problemas de organização política entre Antigo Regime e Liberalismo. In: JANCSÓ, István (org.). *Brasil: Formação do Estado e da Nação...* p. 94.

<sup>42</sup> Estas considerações remetem as efetivadas por: HESPANHA, António Manuel. Pequenas Repúblicas, Grandes Estados. Problemas de organização política entre Antigo Regime e Liberalismo...

<sup>43</sup> Se referindo à Espanha, Carlos Forcadell Álvarez e María Cruz Romeo Mateo também destacam o processo de valorização dos poderes regionais. Para os autores, “nación y provincias se constituyeron en las comunidades políticas fundamentales — siempre al lado de unos ayuntamientos transformados— del nuevo Estado liberal [...]”. ÁLVAREZ, Carlos Forcadell & MATEO, María Cruz Romeo. Introducción. In: ÁLVAREZ, Carlos Forcadell & MATEO, María Cruz Romeo. *Provincia y Nación...* p. 5.

<sup>44</sup> Uma interessante discussão sobre a relação entre as esferas de poder e sua vinculação orgânica à constituição dos Estados, considerando em especial o “federalismo” é feita por Leonardo Grão Velloso Damato Oliveira. Ver: OLIVEIRA, Leonardo Grão Velloso Damato. *Momento Federalista: projetos políticos no alvorecer do Império Brasileiro*. Dissertação de Mestrado – UFES. Vitória, 2013.

mediante os Conselhos de Governo e os Conselhos Gerais, analisamos o conjunto legislativo elaborado no Primeiro Reinado e nos anos iniciais da Regência que criaram ou que conferiram atribuições a estas instituições no processo de regulamentação de outras instâncias. O propósito foi indicar as especificidades de cada um destes Conselhos bem como a constituição do governo das províncias do Império: as possibilidades de exercício político-administrativo por parte das elites regionais, a amplitude ou os limites legais de atuação e autonomia destas instituições, suas instrumentalizações para a regulamentação de outros ramos do Estado, manutenção da ordem e unidade, diálogo entre autoridades, etc. Uma análise, em suma, auxiliar para a compreensão da montagem e instituição, em âmbito provincial, da monarquia constitucional brasileira.

Simultaneamente, mais do que perceber as demarcações legais dos Conselhos de Governo e dos Conselhos Gerais, buscamos dimensionar os projetos diferenciados sobre a normatização da esfera de poder provincial e as motivações, elencadas e combatidas pelos legisladores, em torno das definições destas instituições no processo de organização e consolidação da monarquia constitucional brasileira: as divergências sobre seus papéis na organização do Estado, as expectativas e razões indicadas para a conferência ou não de determinada atribuição a uma e a outra instituição, as relações previstas ou almejadas entre os Conselhos de Governo, os Conselhos Gerais e as demais instâncias de poder (local e geral) e esferas do Estado (judiciário, aparato de segurança, organização financeira, dentre outras).

Em outras palavras, trata-se de avaliar as negociações, disputas e acordos que mobilizaram a elaboração da legislação que demarcava as possibilidades e os limites dos poderes político-administrativos dos Conselhos de Governo e dos Conselhos Gerais, que engendraram intensas discussões no Parlamento. Altercações que remetiam às possibilidades de autonomia provincial, de divisão entre os poderes legislativos, executivos, judiciários e moderador, de expansão do aparato estatal, de fiscalização de autoridades, de racionalização da administração, de atribuição de responsabilidades, de manutenção da ordem, execução das leis. E mais, que envolviam, além disso, divergências sobre a qual instância (local, provincial ou geral) caberia determinada atribuição, se ela deveria ser competência dos Presidentes em Conselho de Governo ou



dos Conselhos Gerais e se poderia ser exercida de forma autônoma, ou, ao contrário, sujeita à última aprovação da alçada central.

De tal modo, partimos da premissa de que o Estado possui uma dinâmica na qual se inserem relações sociais e políticas e os indivíduos possuem capacidade de ação. É um espaço de interação permanente a partir do qual os agentes atuam de forma direta<sup>45</sup>, e não um advento separado da sociedade, que paira sobre ela como um “elemento racionalizador e um árbitro imparcial dos conflitos particulares de interesse”<sup>46</sup>.

Os debates parlamentares, a partir desta concepção, consistem em um campo privilegiado de análise, uma vez que a discussão das leis envolvia diferentes atores, com experiências e expectativas diversas, e que tinham a possibilidade de expô-las e defendê-las no processo de elaboração das prerrogativas legais. Posicionamentos que poderiam variar de acordo com as “identidades políticas” ou tendências partidárias, província de origem, entendimentos acerca do Estado e da sociedade, apropriação múltipla de pressupostos como divisão de poderes, soberania, representação, além de motivações desencadeadas por conjunturas específicas ou interesses pessoais.

Em suma, a proposta é compreender a elaboração da estrutura político-administrativa provincial em sua relação com a configuração política do Império, a partir da legislação e dos debates parlamentares sobre os Conselhos de Governo e os Conselhos Gerais de província. Instituições que eram constantemente alvos de leituras e releituras, de expectativas e apropriações diversas, mas que, de todo modo, inserem-se num processo de valorização das regionalidades como espaços de poder político-administrativo.

A organização dos governos das províncias, sob esta perspectiva, está diretamente vinculada aos caminhos trilhados para a instituição da monarquia constitucional brasileira e para a própria construção e consolidação do Estado Nacional no Brasil, temática que figura de forma central em nossa historiografia.

Por muito tempo, a ideia de que o sentimento nacional antecedeu o Estado independente vigorou entre os trabalhos dos historiadores. Não obstante, ao menos desde as considerações de Sérgio Buarque de Holanda, outra perspectiva tem

---

<sup>45</sup> MARTINS, Maria Fernanda Vieira. *A velha arte de governar...* p. 23.

<sup>46</sup> HESPANHA, António Manuel. *As Vésperas do Leviathan*. Instituições e Poder Político. Portugal. Século XVII. Coimbra: Livraria Almedina, 1994. p. 22.

predominado: a de inexistência de uma “nação” unitária e previamente definida antes da emancipação<sup>47</sup>. Desta constatação e de desdobramentos dela advindos decorrem muitas das perguntas sobre o processo de construção do Estado e da Nação no Brasil e de suas imbricadas relações nas quais a construção do Estado, bem como sua articulação com as diferentes regiões que o compunham, assumem papel de destaque.

Muitas abordagens ressaltaram, sobretudo, o caráter centralizador da monarquia e a atuação política do Rio de Janeiro e de suas elites que, mesmo diante das diferenças internas do país, teriam articulado a manutenção da unidade e da estabilidade do Império, viabilizando, assim, a construção e a consolidação de um Estado Nacional.

Dentre estas teses, encontra-se a de José Murilo de Carvalho, para quem a herança burocrática portuguesa forneceu a base para a manutenção da unidade e estabilidade do Império. A elite, “uma ilha de letrados”, devido a sua homogeneidade, reduzira os conflitos e viabilizara o projeto de unificação e centralização do Estado. A unidade desta elite, que se diferenciava das elites regionais, de acordo com o autor, evitou confrontos sérios entre seus próprios membros, possibilitando que os movimentos contestatórios se mantivessem localizados nas províncias e nos municípios. A hipótese é de que a manutenção da unidade nacional, a redução dos conflitos, a limitação da mobilização social forjada pela consolidação do governo civil foram engendrados num Estado que agia principalmente através da burocracia treinada para a administração e para o governo, que, por sua vez, tinha suas relações com a agricultura de exportação de base escravista caracterizadas pela dialética da ambiguidade<sup>48</sup>.

Ainda sob uma perspectiva que parte de análises cujo foco é o governo central, Ilmar Mattos afirma que o processo de construção do Estado teria se concretizado através da ação de uma classe senhorial liderada por um pequeno grupo de políticos ativos, os Saquaremas, os quais, mediante a atuação no centro (Rio de Janeiro) transplantaram seu projeto político, identificado aos interesses agroexportadores, para as demais regiões do Império. Pela Corte, a cabeça do Império e valendo-se da teia de Penélope, os saquaremas, que se ligavam a líderes de outras regiões por diferentes laços, consolidaram seu projeto de hegemonia conservadora em meados do século XIX,

---

<sup>47</sup> Sobre este debate ver: GRAHAM, Richard. Construindo uma nação no Brasil do século XIX: visões novas e antigas sobre classe, cultura e Estado. *Diálogo*. UEM, v. 05, n. 01, 2001.

<sup>48</sup> CARVALHO, José Murilo de. *A construção da ordem. A elite política imperial*. Rio de Janeiro: Campus, 1980; CARVALHO, José Murilo de. *Pontos e bordados – escritos de história e política*. Belo Horizonte, UFMG, 1998.

expandindo-o pelo território brasileiro e incluindo outros setores da população livre por meio da proposta da civilização. Entre heranças e inovações, “construtores e herdeiros” promoveram a expansão para dentro a partir do centro político, espaço do projeto de unidade territorial e de hegemonia política da classe senhorial, unificados pela ordem e pela civilização<sup>49</sup>.

Todavia, se a historiografia por muito tempo centrou seus esforços em análises que partem do centro político-administrativo do Império - o Rio de Janeiro<sup>50</sup>, nas últimas décadas, muitas vezes como desdobramentos das abordagens supracitadas, os historiadores cada vez mais têm se dedicado à compreensão da participação dos grupos locais e regionais neste processo e dos mecanismos que possibilitaram esta participação. Essa historiografia tem ressaltado que a construção do Estado Nacional foi caracterizada pela disputa entre projetos e grupos heterogêneos; que envolveu distintas esferas de poder; negociações entre o projeto nacional e interesses diferenciados das elites locais e regionais; a manutenção de elementos de referência a práticas políticas e de sociabilidade do Antigo Regime, associados às modificações introduzidas pela nova organização administrativa, entre outras abordagens<sup>51</sup>.

---

<sup>49</sup> Ver: MATTOS, Ilmar. *O Tempo Saquarema: a formação do Estado Imperial*. 5ª ed. São. Paulo: Editora Hucitec, 2004; MATTOS, Ilmar. *Construtores e Herdeiros: a trama dos interesses na construção da unidade política*. *Almanack Brasiliense*, n. 1, 2005.

<sup>50</sup> Poderíamos ainda mencionar os trabalhos do próprio Sérgio Buarque de Holanda, para quem a unidade teria sido garantida pela centralização monárquica na Corte, que suplantou as forças “tradicionalmente dispersivas” das distintas regiões do Império; os de Maria Odila Silva Dias, que afirma que a consciência nacional decorreria da integração das províncias e seria resultante da imposição propagada pela nova Corte no Rio (1840-1850) e obtida mediante a centralização de poder e a “vontade de ser brasileiros”; ou ainda os de Richard Graham, que procura vincular o local e o nacional a partir dos laços de amizade, família e lealdade, bem como demonstrar como as eleições, a procura por cargos ou favores e, até mesmo as inimizades eram condições intrínsecas as próprias relações de poder existentes no Império, envolvendo um movimento a partir do qual o sistema nacional se valia do clientelismo e as elites regionais se valiam do Estado para se manterem enquanto tal. Não obstante, quem assegurava os resultados eleitorais favoráveis eram os Gabinetes e, assim, somente o Imperador poderia alterar os grupos no poder. Ver: HOLANDA, Sérgio Buarque de (org.). *A herança colonial: sua desagregação*. In: HOLANDA, Sérgio Buarque de (org.). *História Geral da Civilização Brasileira*. 6ª ed. São Paulo: Difel, 1985. t. II, v. 1; DIAS, Maria Odila Silva. *A interiorização da metrópole 1808-1853*. In: MOTA, Carlos Guilherme (Org.). *1822: Dimensões*. São Paulo: Perspectiva, 1972; GRAHAM, Richard. *Clientelismo e política no Brasil do século XIX*. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 1997.

<sup>51</sup> Temáticas como os partidos políticos, divisão de poderes, opinião pública, conceitos políticos, práticas de sociabilidades, ritos e festas, cidadania, etc. também figuram em análises que têm contribuído para uma revisão da história do Brasil Oitocentista. Alguns trabalhos são: SOUSA, Iara Lis Carvalho de. *Pátria Coroada...*; MOTA, Carlos Guilherme (org.). *Viagem incompleta...*; BARBOSA, Silvana Mota. *A Sphinge monárquica: o poder moderador e a política imperial*. Tese (Doutorado em História) - Unicamp: Campinas, 2001; BARATA, Alexandre Mansur. *Maçonaria, sociabilidade ilustrada e independência (Brasil, 1790-1822)*. Tese (Doutorado em História) - Unicamp: Campinas, 2002; NEVES, Lúcia Maria Bastos Pereira das Neves. *Corcundas e Constitucionais: a cultura política da independência (1820-1822)*. Rio de Janeiro: Revan: FAPERJ, 2003; RIBEIRO, Gladys Sabina. *A liberdade em construção*. Identidade

A partir destas constatações, foram colocadas em relevo as relações existentes *entre e intra* as instâncias de poder local, regional e geral, assim como as diferentes conexões que interligavam as instituições e os grupos espalhados pelo território do Império.

Nesse sentido, podemos mencionar os trabalhos de Maria de Fátima Gouvêa, vinculados às interpretações de Ilmar Mattos. Para a autora, o Ato Adicional, apesar dos poucos assuntos deixados sob a competência das Assembleias Legislativas provinciais, propiciou às elites regionais um espaço de expressão de interesses e desejos que os agregava ao projeto monárquico. Seguindo esse princípio, a autora analisa a atuação da Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro considerando, simultaneamente, outros espaços governativos e políticos como a Presidência da Província e, sobretudo, a articulação da “homogeneidade política” entre grupos locais das províncias, com interesses econômicos próprios, envolvidos em conflitos que, no entanto, eram superados por esta homogeneidade, caminho necessário para a manutenção das estruturas hierárquicas<sup>52</sup>.

Miriam Dolhnikoff, ainda pelo viés institucional, revisa a tese de uma elite centralizada, salientando a constante tensão entre unidade e autonomia que marcaram a história do Império do Brasil através do estudo dos governos provinciais de São Paulo, Rio Grande do Sul e Pernambuco a partir de 1834. Para a autora, uma vez que o Brasil emergia do período colonial como um emaranhado de regiões distintas, a unidade foi mantida e viabilizada pelo arranjo federalista, que garantiu às elites mecanismos de autonomia para administração de suas províncias e de participação no governo central através da representação na Câmara dos Deputados. O arranjo federalista teria sido

---

nacional e conflitos antilusitanos no Primeiro Reinado. Rio de Janeiro, Relume Dumará/Faperj, 2002; JANCSÓ, István (org.). *Brasil. Formação do Estado e da nação...*; BASILE, Marcello Campos. *O Império em construção: projetos de Brasil e ação política na Corte Regencial*. Tese (Doutorado em História) - UFRJ: Rio de Janeiro, 2004; CARVALHO, José Murilo de e NEVES, Lúcia Maria Bastos Pereira das. *Repensando o Brasil do Oitocentos: Cidadania, Política e Liberdade*. RJ: Civilização Brasileira, 2009; GRINBERG, Keila & SALLES, Ricardo. (org.). MOREL, Marco. *As Transformações dos Espaços Públicos*. Imprensa, atores políticos e sociabilidades na cidade imperial (1820-1840). 2ª ed. São Paulo: Ed. Hucitec, 2010; CARVALHO, José Murilo; PEREIRA, Miriam Halpern; RIBEIRO, Gladys Sabina & VAZ, Maria João. *Linguagens e fronteiras do poder*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2011; dentre diversos outros.

<sup>52</sup> Cf. GOUVÊA, Maria de Fátima. *O Império das Províncias...*

implementado a partir das reformas liberais da década de 1830, sobretudo mediante o Ato Adicional de 1834<sup>53</sup>.

Já Maria Fernanda Vieira Martins ressalta o papel das elites políticas provinciais no sistema político imperial mediante uma análise do segundo Conselho de Estado. A autora constata, ao reconstruir as relações de parentesco e as sociabilidades dos conselheiros, que estes integravam redes baseadas em antigas famílias, e que suas atuações não podem ser explicadas apenas por suas principais ocupações ou região de atuação, já que estavam ligadas a outros interesses e áreas. Esses indivíduos, a partir de diferentes estratégias, relacionavam-se diretamente com as oligarquias regionais, incluindo não apenas grandes proprietários, mas, também, instâncias administrativas provinciais e municipais. Além disso, mais que uma elite provincial, seria possível constatar a existência de elites interprovinciais. Nesta perspectiva, as províncias desempenhavam um papel fundamental na estruturação das redes e alianças que davam sustentação ao governo, sendo imprescindíveis para o próprio processo de centralização<sup>54</sup>.

Andréa Slemian, por sua vez, salienta o caráter de ruptura da emancipação política do Brasil e do estabelecimento de uma ordem constitucional moderna. A autora analisa a normatização política e institucional, da independência até ao Ato Adicional de 1834, indicando que o aspecto legal foi uma das bases que viabilizou o novo Estado assentado em um regime representativo. As preocupações da autora recaem nos mecanismos de relacionamento entre o todo e as partes, dentre eles, as instituições

---

<sup>53</sup> Segundo Dolhnikoff o arranjo federativo teria prevalecido mesmo com a revisão da década de 40. Para a autora, o Partido Liberal e o Partido Conservador não podem ser retratados como detentores de posições antagônicas, respectivamente, defensores do municipalismo e descentralização e defensores da centralização. A divergência não se referiria à organização institucional, mas a centralização do aparato judiciário, “verdadeiro sentido da revisão conservadora”. Assim, a autonomia provincial era desejada por liberais e por conservadores e a atuação dos representantes na Câmara dos Deputados, local de negociação de conflitos e formulação de políticas, teve um papel preponderante, mesmo porque, o arranjo federativo não incluiria apenas a autonomia provincial, mas também os vínculos de união com o centro. Ver: DOLNIKHOFF, Miriam. *O pacto imperial: origens do federalismo no Brasil do século XIX*. São Paulo: Globo, 2005; DOLNIKHOFF, Miriam. Representação na monarquia brasileira. *Almanack Braziliense*, n. 9, maio de 2009. p. 41-53; DOLNIKHOFF, Miriam. Entre o centro e a província: as elites e o poder legislativo no Brasil oitocentista. *Almanack Braziliense*, n. 01, maio de 2005, p. 80-92; DOLNIKHOFF, Miriam; MAIA, Francisleide; SAEZ, Hernan Lara; SALRS, Paulo Gregório Moreira & GREGÓRIO, Vitor. Representação política no Império: crítica a ideia de falseamento institucional. In: LAVALLE, Adrian Gurza (org.). *O horizonte da política: questões emergentes e agendas de pesquisa*. São Paulo: Unesp; CEBRAP; CEM, 2012.

<sup>54</sup> Cf. MARTINS, Maria Fernanda Vieira. *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.

provinciais, como a Presidência da Província, o Conselho Geral de Província e o Conselho de Governo. A análise centrada no Primeiro Reinado e na Regência a leva a concluir que o arranjo institucional atuava no sentido de uma normalização anterior à própria sobreposição da unidade imperial. A construção de unidades que abarcassem interesses e territórios distintos, tanto no caso hispânico como brasileiro, utilizava-se da lei “como fonte de emanção dos direitos, e também como instrumento de controle da ordem pública”<sup>55</sup>. Para Slemian, a elaboração dos espaços provinciais como esferas de poder político também faria parte de um processo de valorização da lei, que, por sua vez, reverberava na valorização do Direito Público e das instituições políticas como baluartes da ordem interna.

Estes são alguns, dentre diversos outros estudos, que dão aporte às considerações efetuadas nesta pesquisa, na medida em que problematizam a complexidade do relacionamento entre o poder central e os poderes locais e regionais, assim como salientam o caráter imprescindível desta temática para a compreensão do arranjo político imperial, dos projetos concorrentes, das negociações entre diferentes grupos e, em última instância, para a própria compreensão do processo de formação e consolidação do Estado e da nação no Brasil.

No que se refere especificamente à organização da esfera de poder provincial anterior ao Ato Adicional, instituições como os Conselhos de Governo e os Conselhos Gerais têm despertado interesse por parte dos pesquisadores recentemente<sup>56</sup>, resultando em alguns trabalhos, como os já mencionados de Andréa Slemian<sup>57</sup>, os de Marisa Säenz Leme e Carlos Eduardo França Paiva<sup>58</sup>, que centram as análises no aparato provincial de

---

<sup>55</sup> SLEMIAN, Andréa. *Sob o Império das Leis...* p. 28

<sup>56</sup> Salientamos, também, que, apesar de não direcionados especificamente a estas instituições, diversas pesquisas valem-se de fontes por elas produzidas. Este é o caso dos trabalhos de Ivan Vellasco sobre a administração da Justiça e juízes de paz, de Flávio Henrique Dias Saldanha acerca da Guarda Nacional, de Ariel Feldman, relativos aos debates públicos pernambucanos em torno de temas como divisão de poderes e federalismo, de Wlamir Silva sobre a Revolta do Ano da Fumaça, dentre outros. Ver: VELLASCO, Ivan de Andrade. *As seduções da ordem...*; SALDANHA, Flávio Henrique Dias. *Os oficiais do povo: a guarda nacional em Minas Gerais oitocentista, 1831-1850*. São Paulo: Anna Lume, 2008; FELDMAN, Ariel. Guerra aos extremos: polarização política em Pernambuco e a defesa do princípio de soberania nacional (1829-1831). *Almanack*, São Paulo, n.7, maio de 2014. Disponível em <http://www.almanack.unifesp.br/index.php/almanack/article/view/1060>. Capturado em 18 de julho de 2014; SILVA, Wlamir. Usos da Fumaça: a Revolta da Fumaça e a afirmação moderada na Província de Minas. *Locus — Revista de História*, Juiz de Fora: UFJF, v.4, n.1, p.105-118, 1998.

<sup>57</sup> SLEMIAN, Andréa. *Sob o Império das Leis...*

<sup>58</sup> OLIVEIRA, Carlos Eduardo França de. *Poder local e palavra impressa: a dinâmica política em torno dos Conselhos Provinciais e da imprensa periódica em São Paulo, 1824-1834*. Dissertação (Mestrado em História) – USP, São Paulo, 2009. Em outubro de 2014, na fase final de entrega desta dissertação, foi

São Paulo<sup>59</sup>, e os de Sandra Öenning da Silva, que analisa Conselho da Presidência e o Conselho Geral da Província de Santa Catarina<sup>60</sup>.

Não obstante, ainda são poucas as pesquisas que elegem os Conselhos de Governo e os Conselhos Gerais de província como temática de estudo específica<sup>61</sup>, e ainda são frequentes as referências a eles como uma única instituição<sup>62</sup>. Isto porque as análises direcionadas à compreensão da organização provincial do Império do Brasil e do relacionamento entre as distintas instâncias de poder centram-se, em sua maioria, num período posterior ao Ato Adicional de 1834. O Primeiro Reinado foi muitas vezes abordado pela historiografia como período de transição entre a independência e a verdadeira libertação nacional (o 7 de abril)<sup>63</sup>, marcado pela acentuada centralização e pelo “absolutismo” de D. Pedro I<sup>64</sup>. As instituições provinciais existentes no Primeiro Reinado e nos anos iniciais da regência receberam pouca atenção dos historiadores, principalmente levando em conta que o Ato Adicional, com a criação das Assembleias Legislativas Provinciais, é que de fato inauguraria um canal de diálogo das demandas provinciais, e instauraria uma relação de subordinação das localidades às instâncias

---

disponibilizada no banco de teses da USP a tese de doutorado de Carlos Eduardo França de Oliveira, com o título “Construtores do Império, defensores da província: São Paulo e Minas Gerais na formação do Estado nacional e dos poderes locais, 1823-1834”, a qual contribuirá para o debate sobre esta temática. Cf. OLIVEIRA, Carlos Eduardo França de. *Construtores do Império, defensores da província: São Paulo e Minas Gerais na formação do Estado nacional e dos poderes locais, 1823-1834*. Dissertação (Mestrado em História) – USP, São Paulo, 2014.

<sup>59</sup> LEME, Marisa Sáez. São Paulo no I Império: poderes locais e governo central. OLIVEIRA, Cecília Helena de Salles; PRADO, Maria Lígia Coelho & JANOTTI, Maria de Lourdes Monaco (orgs.). *A história na política, a política na história*. São Paulo: Alameda, 2006.

<sup>60</sup> SILVA, Sandra Oenning da. *Estado monárquico descentralizado: a dinâmica política em torno da formação dos conselhos provinciais de Santa Catarina*. Dissertação (Mestrado em História) – UFSC, Florianópolis, 2013.

<sup>61</sup> Identifiquei, até o momento, poucos trabalhos que abordem a temática diretamente. Sobre o Conselho Geral de Província: SILVA, Ana Rosa Coclet. De Comunidades a Nação. Regionalização do poder, localismos e construções identitárias em Minas Gerais (1821-1831). *Almanack Brasiliense*, n. 2, novembro. 2005; LEME, Marisa Sáez. São Paulo no I Império...; SALES, Zeli Efigênia Santos de. *O Conselho Geral da Província e a política de instrução pública em Minas Gerais (1825- 1835)*. Dissertação (Mestrado em História) - FAE/UFMG. Belo Horizonte, 2005; OLIVEIRA, Carlos Eduardo França de. *Poder local e palavra impressa...* Sobre ambos: SLEMIAN, Andréa. *Sob o Império das Leis...*; VINHOSA, Francisco Luiz Teixeira. Administração provincial em Minas Gerais (1822-1834). *Separata da Revista do Instituto Histórico e Geográfico*. a.160, n. 403, 1999; SILVA, Sandra Öenning da. *Estado monárquico descentralizado...* Destes trabalhos, os de Ana Rosa Coclet Silva e Zeli Efigênia Santos de Sales tratam os dois Conselhos como sinônimos.

<sup>62</sup> Alguns dos trabalhos que não realizam esta distinção são de: SILVA, Ana Rosa Coclet. De Comunidades a Nação...; SALES, Zeli Efigênia Santos de. *O Conselho Geral da Província e a política de instrução pública em Minas Gerais (1825- 1835)...*; GOUVÊA, Maria de Fátima. *O Império das Províncias...*; DOLNIKHOFF, Miriam. *O pacto imperial...*

<sup>63</sup> RIBEIRO, Gladys Sabina & PEREIRA, Vantuil. O Primeiro Reinado em revisão. In: GRINBERG, Keila & SALLES, Ricardo (Org.). *O Brasil Imperial (1808- 1831)...* p. 140.

<sup>64</sup> RIBEIRO, Gladys Sabina & PEREIRA, Vantuil. O Primeiro Reinado em revisão... p. 141.

regionais. Além disso, como observa Marcello Basile, apesar das recentes produções que tratam do período regencial do Império do Brasil, há ainda muitos temas que precisam ser pesquisados, “sobretudo, da organização, discussão e participação políticas, tanto em relação à corte, quanto as distintas realidades provinciais”<sup>65</sup>.

Assim sendo, é preciso explicitar que procuramos, com esta pesquisa, demarcar as especificidades dos Conselhos de Governo e dos Conselhos Gerais de província. Posição que possibilita a compreensão destes organismos como espaços políticos diferenciados e permite perceber de maneira mais concreta suas inserções na montagem do aparato local, provincial e do Império como um todo.

Pelo enfoque adotado, também buscamos assinalar que as possibilidades de exercício político-administrativo pelas províncias e de releitura do diálogo entre as esferas de poder local, regional e geral desde o início das propostas relativas à organização política e institucional do Império figuram como assuntos centrais de debate. Deste modo, mesmo que os anos iniciais do Império – suplantados pela Carta Constitucional de 1824 – representem, em boa medida, a efetivação da proposta política de Império “centralizado” e de unidade territorial, é necessário considerar os mecanismos forjados para sua viabilização, os desafios, discordâncias e alternativas encontradas e, de modo geral, indicar que se trata de um processo de constantes elaborações e reelaborações.

\*\*\*

Diante da abordagem proposta, a dissertação está organizada em três capítulos.

*O Capítulo 1: “À testa do governo”*: os *Presidentes de província e os Conselhos de Governo* é dedicado à análise dos Conselhos de Governo, o que, em decorrência, envolve considerações sobre a Presidência da Província. Foram selecionadas a lei de criação e leis, decretos e códigos que conferiram, ao longo do Primeiro Reinado e anos iniciais da Regência, atribuições a estas instâncias ou cujos debates remetiam a propostas para tanto. Trata-se, mais especificamente, da lei de 20 de outubro de 1823, que estabeleceu os Conselhos de Governo e Presidência da Província; da lei de 15 de outubro de 1827, que mandava criar escolas de primeiras letras em todas as cidades,

---

<sup>65</sup> BASILE, Marcello. O laboratório da nação... p. 55-8.



vilas e lugares mais populosos do Império; do decreto de 29 de julho de 1828, sobre eleições; da lei de 29 de Agosto de 1828, que estabelecia regras para a construção das obras públicas; da lei de 6 de junho de 1831, que dava “providências para a pronta administração da justiça e punição dos criminosos”; da lei de 14 de junho de 1831, relativa a forma da eleição da Regência permanente e suas atribuições; da lei de 18 de agosto de 1831, que criava as Guardas Nacionais e do decreto de 25 de outubro de 1832 que altera a dita lei; a lei de 10 de outubro de 1831, que autorizava a criação de corpos de guardas municipais voluntários; e da lei de 29 de novembro de 1832, que promulgava o Código do Processo Criminal com disposições sobre a administração da Justiça Civil e do decreto de 13 de dezembro de 1832, que dava instruções para sua execução

O *Capítulo 2: “Aquedutos da Constituição”*: os *Conselhos Gerais na organização provincial* é relativo aos Conselhos Gerais de Província, com sua legislação respectiva: a Constituição de 1824, na parte em que cria os Conselhos Gerais de província e suas atribuições; o decreto de 27 de agosto de 1828, que dá regimento aos Conselhos Gerais; a lei de 01 de outubro de 1828, que dá nova forma às câmaras municipais; a lei de 15 de dezembro de 1830, que orça a receita e fixa a despesa para o ano financeiro de 1831 - 1832; a lei de 04 de outubro de 1831, que organiza o Tesouro Publico Nacional e as Tesourarias das Provinciais; a lei de 15 de Novembro de 1831, que orça a receita e fixa a despesa para o ano financeiro de 1832 - 1833; e a lei de 24 de Outubro de 1832, que orça a receita e fixa a despesa para o ano financeiro de 1833 - 1834.

A seleção e o agrupamento destas leis foram realizados tendo em vista a organização destes espaços político-administrativos de poder e a conferência de atribuições a uma ou outra instituição, o que permitiu dimensionar suas especificidades, a “natureza” de suas atribuições, as possibilidades de atuação e autonomia e as relações previstas com outras instâncias locais, provinciais e gerais. Os capítulos também destacam os projetos concorrentes acerca da organização dos poderes provinciais no Império, os motivos defendidos ou rejeitados para a ampliação ou não da alçada de interferência destas instituições no governo das províncias, as expectativas em torno de suas atuações e, em suma, as disputas e negociações ocorridas na atividade normativa que definia os contornos dos Conselhos de Governo e dos Conselhos Gerais, assim

como a instituição dos poderes provinciais no marco do Estado monárquico constitucional. Parte desta legislação envolve, simultaneamente, os Conselhos de Governo e os Conselhos Gerais de província e, nestes casos, foram distribuídas pelos capítulos levando em conta, sobretudo, o tipo de imputação conferida e os debates parlamentares que envolveram.

Por fim, o *Capítulo 3: O pomo da discórdia* é composto de uma análise dos debates de elaboração das leis que extinguiram os Conselhos de Governo e os Conselhos Gerais. Respectivamente da lei de 12 de outubro de 1832 sobre a faculdade para os deputados reformarem e Constituição e da lei de 12 de agosto de 1834 (Ato Adicional), que faz alterações e adições à Constituição, ambas relativas à substituição dos Conselhos Gerais pelas Assembleias Legislativas Provinciais; e da lei de 3 de outubro de 1834, que dá regimento aos Presidentes de Província e extingue os Conselhos de Governo. Com esta análise buscamos identificar, em um contexto de reformas, marcado pela releitura da própria Constituição<sup>66</sup>, os motivos indicados, favoráveis ou contrários para a supressão ou substituição destas instituições provinciais, seus limites diante de propostas que procuravam ampliar a autonomia provincial, as diferentes visões acerca do executivo provincial e do estabelecimento de um legislativo provincial, bem como denotar que o arranjo provincial vitorioso em 1834 estava marcado pelas experiências propiciadas pela vigência dos Conselhos de Governo e dos Conselhos Gerais.

---

<sup>66</sup> BASILE, Marcello. O laboratório da nação... p. 72.

## CAPÍTULO 1

### **“À TESTA DO GOVERNO”: OS PRESIDENTES DE PROVÍNCIA E OS CONSELHOS DE GOVERNO.**

Entre todas as providências que o Conselho do Governo tem dado para o bom andamento dos negócios da Província nenhuma abona tanto a sua Constitucionalidade, como a que faz o objeto da presente Portaria. Se considerarmos bem os grandes vexames, que sofreram os Povos com as arbitrariedades, não podemos deixar de louvar, e bem dizer a um Conselho patriota, que assim procura granjear a estima daqueles, por cujos votos se vê colocado á testa do governo [...]. É mais um bem que colhem os Mineiros das saudáveis instituições liberais, e mais um motivo para cada vez as seguirem com mais afincio e amor. Uma parte também cabe ao Sr. Presidente pela prontidão com que procura generalizar pela Província o conhecimento de tão salutar medida [...]. Sabemos que ela é devida em grande parte aos esforços do Sr. Vasconcellos, porque nos consta que houve tal ou qual oposição a que ela passasse, como indicara o mesmo Sr.; porém uma vez que tudo se venceu, e as dificuldades todas se aplanaram, a nós só cabe agradecermos ao Conselho a sua benéfica, e salutar providência.<sup>67</sup>

Com estas palavras, o redator do periódico mineiro *O Universal* noticiava a portaria emitida em 26 de fevereiro de 1828 pelo Presidente de província de Minas Gerais, João José Lopes Mendes de Ribeiro, na qual divulgava a resolução tomada pelo Conselho de Governo sobre o pagamento de indenização pela utilização de cavalgaduras particulares quando empregadas pelo bem público, salvaguardo, assim, do “direito de propriedade” garantido pela Constituição de 1824.

Os comentários feitos pelo redator são sintomáticos de suas expectativas em relação àquela instituição. O Conselho de Governo tomara, na ocasião, mais uma providência “para o bom andamento dos negócios da Província” e sanou as “arbitrariedades” e “vexames” que sofriam os “Povos”, procurando receber “a estima daqueles, por cujos votos se vê colocado à testa do governo”. A constitucionalidade e os benefícios da medida assim como o caráter patriótico do Conselho, uma “das saudáveis instituições liberais”, são ressaltados e, por sua vez, o Presidente teria parte na benéfica providência por prontamente “generalizar pela Província o conhecimento de tão salutar medida”. Apesar de ressaltar de modo geral o papel da instituição, a atuação de um de seus membros é destacada, uma vez que a medida “é devida em grande parte aos esforços do Sr. Vasconcellos, porque nos consta que houve tal ou qual oposição a que ela passasse”.

---

<sup>67</sup> *O Universal*. 13 de março de 1828. n. 50.

Observar a Constituição, dar providências para o andamento dos negócios provinciais e tomar medidas que trouxessem benefícios para os habitantes das províncias são as principais atribuições reconhecidas pelo redator sobre o Conselho de Governo, o qual, durante o Primeiro Reinado e nos anos iniciais da Regência, juntamente com o Presidente de Província, constituía o executivo provincial. Os Conselhos de Governo eram compostos por indivíduos eleitos pelos cidadãos de cada província e desempenhavam funções significativas nos trâmites das questões político-administrativas das instâncias provinciais. Converteram-se em espaços para disputas e negociações entre os distintos grupos provinciais em busca de controle dos mecanismos decisórios de poder, bem como para a concretização de projetos e medidas que também se referiam a posições divergentes sobre aquilo que seria benéfico para os “Povos” e para as próprias províncias.

Para compreender os contornos desta instituição e suas possibilidades legais de atuação, analisaremos, nesse capítulo, o papel conferido pelos legisladores imperiais aos Conselhos de Governo a partir do decreto de criação da presidência da província e dos Conselhos de Governo no âmbito da Assembleia Constituinte e Legislativa do Império do Brasil de 1823 e as discussões parlamentares e leis publicadas durante o Primeiro Reinado e nos anos iniciais da Regência, relacionadas direta ou indiretamente a tais instituições.

Nosso foco consiste nos Conselhos de Governo, mas, diante de sua intrínseca vinculação aos Presidentes de província, estas autoridades figuraram em nossas considerações. Com elas pretendemos dimensionar as funções delegadas a estas instituições bem como a sua instrumentalização na montagem do aparato estatal. Na medida do possível, mais do que entender as expressões legais, procuramos ponderar as disputas entre múltiplos projetos políticos que envolviam estas autoridades no processo de normatização do Estado independente e constituição do governo das províncias do Império do Brasil. Esse exercício ainda objetiva auxiliar a compreensão das especificidades legais dos Conselhos de Governo em relação aos Conselhos Gerais de Província. Por mais que na prática muitas das atribuições pudessem ser exercidas por ambos os Conselhos, nas discussões relativas à normatização legal estas instituições eram tratadas como detentoras de “naturezas” distintas, o que, em certa medida,

amparava a existência de ambos como espaços governativos diferenciados nas províncias.

### **1.1. “A execução de um e deliberação de muitos”: os debates constituintes de 1823 para a organização do governo das províncias do Império do Brasil.**

Na sessão de abertura da Assembleia Geral Constituinte e Legislativa do Império do Brasil, em resposta ao discurso de Sua Majestade Imperial, o Presidente da Casa, José Caetano da Silva Coutinho<sup>68</sup>, afirmava que:

o Brasil civilizado já não podia perfeitamente constituir-se, e organizar-se se não adotando as formas, estabelecendo as garantias, e criando as instituições políticas, que tem feito à felicidade, e a opulência dos povos mais ilustrados do mundo.<sup>69</sup>

O discurso é representativo de alguns dos anseios que marcaram o processo de emancipação do Brasil e a posterior montagem da estrutura político-administrativa do Império: um dos pontos de partida para a construção do Estado independente seria a elaboração do rearranjo político e institucional. Neste sentido, como observa Andréa Slemian, a Assembleia Constituinte consistia em um dos principais *locus* de poder normativo<sup>70</sup>. Ela também expressava a adesão de determinados grupos e regiões ao projeto de Império do Brasil em torno da figura de D. Pedro I. Sua finalidade maior era a elaboração da Constituição, a Lei Fundamental que selaria o pacto do novo Estado<sup>71</sup>. Contudo, diante da frágil e instável adesão das diferentes partes da anterior América Portuguesa e dos embates entre projetos políticos alternativos almejados para o “novo” Estado, a questão da distribuição de poderes entre o centro e as províncias seria um dos pontos centrais enfrentados pelos deputados constituintes e, para muitos deles, sua resolução não poderia esperar pela elaboração final da Constituição. Não menos significativo, a matéria acarretaria divergências sobre assuntos como separação de poderes, representação, soberania e ordem.

Cinco dias após o início dos trabalhos da Assembleia Constituinte, o tema apareceria como matéria de debate, a partir da apresentação pelo deputado José de

---

<sup>68</sup> Eleito para a Constituinte de 1823 pelo Rio de Janeiro.

<sup>69</sup> DAGC. Sessão de 03 de maio de 1823. p. 19.

<sup>70</sup> Cf. SLEMIAN, Andréa. *Sob o Império das Leis...*

<sup>71</sup> Cf. SLEMIAN, Andréa. *Sob o Império das Leis...*

Sousa Mello<sup>72</sup> de um projeto que propunha a mudança na organização dos governos das províncias. Poucos dias depois, os deputados Antônio Carlos Ribeiro de Andrada Machado e Silva<sup>73</sup> e Antônio Gonçalves Gomide<sup>74</sup> também apresentaram suas respectivas propostas sobre o assunto<sup>75</sup>.

Aquela apresentada pelo deputado paulista Antônio Carlos Ribeiro de Andrada Machado foi escolhida como base para as discussões<sup>76</sup>. A proposta abolia as Juntas de Governo provinciais e confiava provisoriamente o governo das províncias a um Presidente e a um Conselho. Os Presidentes seriam os executores e administradores gerais, nomeados pelo Imperador e amovíveis *ad natum*<sup>77</sup>. Para o expediente contariam com um secretário, que seria o mesmo do Conselho, sem voto, de nomeação do Imperador e amovível tal como os Presidentes. Ambos teriam seus ordenados pagos pela Fazenda Pública da respectiva província. Os Presidentes despachariam e decidiriam por si só tudo que não estivesse previsto no regimento exigindo a cooperação dos Conselhos. Nas províncias maiores, tais Conselhos seriam formados por seis integrantes e nas menores por quatro, estabelecendo-se que o magistrado mais condecorado e o maior patente de ordenanças da capital seriam membros natos, enquanto o restante seria

---

<sup>72</sup> Eleito para a Constituinte de 1823 por Alagoas. O deputado ofereceu um projeto que estabelecia a existência de um Governador em cada província e um chefe militar, denominado de comandante das armas, subordinado ao governador, ambos nomeados pelo “Imperante Chefe do Poder Executivo”. O governador da província também seria o presidente da Junta da Fazenda, instituição que se manteria da forma como estava até posteriores decisões da Assembleia Nacional Constituinte. Também haveria em cada uma destas unidades administrativas um Juiz do Povo, para “desafogo e liberdades dos povos”, que apresentariam na Corte suas queixas. O juiz, “pessoa de luzes e prudência”, seria eleito por pluralidade relativa pelos eleitores das paróquias na forma das eleições dos deputados. Souza Mello sugeria, ainda, que o governador, o comandante das armas e o juiz deveriam residir na capital da província, informava por fim, que uma comissão respectiva proporia o regulamento, atribuições e vencimentos destas autoridades.

<sup>73</sup> Andrada Machado foi eleito para a Constituinte de 1823 pela província de São Paulo.

<sup>74</sup> Deputado da Assembleia Constituinte de 1823 por Minas Gerais, substituindo o deputado efetivo Francisco Pereira de Santa Apolônia. Sua proposta estabelecia que cada província teria um presidente, sobre quem ficaria todo peso da responsabilidade, nomeado pelo Poder Executivo. Seu emprego seria trienal, mas poderia ser destituído antes devido à má gestão. Ouviria em tudo previamente o conselho provincial e nos casos de decisão urgente, imediatamente depois. O conselho seria composto por quatro membros e um secretário, eleitos pelos colégios eleitorais à pluralidade dos votos. A cada três anos entraria um novo secretário e dois novos conselheiros, eleitos da mesma forma. Do primeiro triênio sairiam por sorte os dois conselheiros a serem excluídos e nos demais, os mais antigos, sendo que estes não poderiam ser reeleitos sem intervalo de um triênio. Os conselheiros dariam seus pareceres, mas o presidente seria livre para adotá-los ou não. Por fim, estabelecia-se que nas províncias também haveria um comandante militar, nomeado pelo Poder Executivo e por ele amovível.

<sup>75</sup> SLEMIAN, Andréa. *Sob o Império das Leis...* p. 103-104.

<sup>76</sup> O projeto foi apresentado na sessão de 09 de maio de 1823. Ver: DAGC. Sessão de 09 de maio de 1823.

<sup>77</sup> No sentido jurídico, “conforme a vontade, o arbítrio”; “discricionário”. WIKCIONÁRIO. Disponível em [http://pt.wiktionary.org/wiki/ad\\_nutum](http://pt.wiktionary.org/wiki/ad_nutum). Capturado em 30 de março de 2014.

eletivo, com eleição na mesma maneira pela qual se elegiam os deputados da Assembleia. Além destes, seriam eleitos dois suplentes nas províncias maiores e um nas menores<sup>78</sup>.

O projeto detalhava que os Conselhos se reuniriam duas vezes em cada ano, uma em janeiro e outra em julho, com sessões que não durariam mais de dez dias, a não ser quando os próprios assim decidissem. Além destas, os Presidentes poderiam convocar os Conselhos todo ou em partes para consultar, com preferência de convocação daqueles aos quais menos incomodasse o comparecimento. Sem ordenado fixo, os conselheiros eletivos nas reuniões nas quais fosse necessária sua cooperação receberiam uma gratificação diária designada pelo governo e paga pela Fazenda Pública. Nas matérias de competência necessária dos Conselhos, estes teriam voto deliberativo e os Presidentes, em caso de empate, de qualidade. Já nas convocações a arbítrio dos Presidentes, o voto dos conselheiros seria apenas consultivo<sup>79</sup>.

Os Presidentes de província em Conselho tratariam de fomentar a agricultura, comércio, indústria, artes, salubridade e comodidade em geral; vigiariam estabelecimentos de caridade, promoveriam a educação da mocidade, examinariam as contas de receita e despesa dos municípios, decidiriam conflitos de jurisdição e suspenderiam magistrados. Não estando os conselheiros reunidos, os Presidentes poderiam prover as matérias discriminadas como de competência dos Conselhos, e as submeteriam depois para sua aprovação.

O governo da força armada da província de 1ª e 2ª Linha pertenceria aos Comandantes Militares, independentes do governo civil, com exceção do que se refere às ordenanças e recrutamentos, sujeitos aos Presidentes de província. A administração da Justiça também seria independente, mas os Presidentes de província em Conselho poderiam suspender magistrados em casos urgentes que não pudessem esperar a resolução do Imperador, desde que dessem parte à Secretaria de Justiça. A administração e arrecadação da Fazenda Pública das províncias seriam feitas pelas respectivas Juntas de Fazenda, dirigidas pelos Presidentes de província da mesma forma como o eram pelos antigos governadores e capitães generais. Por fim, se algum

---

<sup>78</sup> DAGC. Sessão de 09 de maio de 1823. Arts. 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º e 8º.

<sup>79</sup> DAGC. Sessão de 09 de maio de 1823. Arts. 9º, 10º, 11º e 12º.

conselheiro eletivo abusasse de sua autoridade, poderia ser suspenso pelo Imperador, que, por sua vez, comunicaria a Assembleia<sup>80</sup>.

A proposta de Andrada Machado estava assentada nas experiências dos conselhos políticos administrativos que existiam, de longa data, na administração europeia. Eram organismos instituídos com a função de auxiliar o monarca a exercer o papel de arbítrio e conciliação de interesses que se vinham atribuindo ao Estado moderno. Atuavam como instâncias que facilitavam o exercício do poder na negociação e intermediação das relações entre a Coroa e os grupos políticos, sobretudo, com os poderes locais e regionais<sup>81</sup>.

É possível aventarmos também uma aproximação com os Conselhos administrativos franceses, instituídos tendo em vista a separação dos assuntos meramente administrativos dos judiciais<sup>82</sup> e o princípio de que a execução deve ser de um, enquanto a deliberação de muitos<sup>83</sup>. Mais especificamente, trata-se da administração departamental, composta pelos Conselhos de Departamento<sup>84</sup>, assembleias eletivas criadas pelo decreto de 22 de dezembro de 1789, pelo Diretório, órgão executivo e permanente advindo da própria assembleia e pelos procuradores gerais, representantes do rei com competências de vigilância e assessoramento, também escolhidos mediante eleição. As funções desta organização administrativa se referiam à tributação (que desempenhavam sob a vigilância do poder legislativo) e uma série de atribuições como polícia, hospitais, educação pública, fomento da indústria, agricultura, salubridade, segurança pública, etc.<sup>85</sup>, todas exercidas “bajo la autoridad y el control del

<sup>80</sup> DAGC. Sessão de 09 de maio de 1823. Arts. 14º, 16º, 17º, 18º e 19º.

<sup>81</sup> MARTINS, Maria Fernanda Vieira. *A velha arte de governar...* p. 235.

<sup>82</sup> Esta premissa também guiou o estabelecimento do Conselho de Estado francês. O princípio da legalidade da administração implicava na impossibilidade de julgamento de questões administrativas pelos tribunais ordinários, sendo assim, necessária a criação de tribunais administrativos, que inicialmente eram organismos administrativos, mas que, depois, adquiriram deveres jurisdicionais. Cabe destacar que na França alguns autores remontam a origem do Conselho de Estado aos *Concilium principis* romanos ou, na época medieval, a Corte do Rei. Sobre o assunto ver: VÁZQUEZ ALFARO, José. *Evolución y Perspectiva de los Órganos de Jurisdicción Administrativa en El Procedimiento Mexicano*. México: UNAM, 1991. p. 39-40.

<sup>83</sup> Sobre o assunto ver: SOUZA, Paulino José Soares de Souza (Visconde do Uruguai). *Bases para uma melhor Organização das Administrações Provinciais*. Rio de Janeiro, Typografia Nacional, 1858. p. 11-12.

<sup>84</sup> Os Conselhos de Departamento ou Assembleias Administrativas seriam compostas por 36 membros eleitos. Estes Conselhos foram suprimidos em 1793 e restabelecidos pela lei de 28 de pluvioso do ano VIII da Revolução com a nomenclatura de Conselhos Gerais de Departamento, mas sua composição, antes eletiva, passou a ser feita mediante nomeação do governo.

<sup>85</sup> “Art.1. Les administrations de département sont chargées, sous l’inspection du Corps Législatif, et en vertu de ses décrets: 1º de répartir toutes les contributions directes imposées à chaque département. Cette



Rey<sup>86</sup>. A partir da lei de 28 de pluvioso do ano VIII da Revolução<sup>87</sup>, tal arranjo alcançaria sua forma mais duradoura<sup>88</sup>. Os Conselhos de Departamento, que tiveram algumas de suas atribuições modificadas, passaram a ser nomeados<sup>89</sup> e estabeleceram-se

---

répartition sera faite par les administrations de département entre les districts de leur ressort, et par les administrations de district entre les municipalités ; 2° d'ordonner et de faire faire, suivant les formes qui seront établies, les rôles d'assiette et de cotisation entre les contribuables de chaque municipalité ; 3° de régler et de surveiller tout ce qui concerne, tant la perception et le versement du produit de ces contributions, que le service et les fonctions des agents qui en seront chargés ; 4° d'ordonner et de faire exécuter le paiement des dépenses qui seront assignées en chaque département sur le produit des mêmes contributions.

Art. 2. Les administrations de département seront encore chargées, sous l'autorité et l'inspection du Roi, comme chef suprême de la nation et de l'administration générale du royaume, de toutes les parties de cette administration, notamment de celles qui sont relatives, 1° au soulagement des pauvres et à la police des mendiants et vagabonds ; 2° à l'inspection et à l'amélioration du régime des hôpitaux, hôtels-dieu, établissements et ateliers de charité, prisons, maisons d'arrêt et de correction ; 3° à la surveillance de l'éducation publique et de l'enseignement politique et moral ; 4° à la manutention et à l'emploi des fonds destinés, en chaque département, à l'encouragement de l'agriculture, de l'industrie, et à toute espèce de bienfaisance publique ; 5° à la conservation des propriétés publiques ; 6° à celle des forêts, rivières, chemins et autres choses communes ; 7° à la direction et confection des travaux pour la confection des routes, canaux et autres ouvrages publics autorisés dans le département ; 8° à l'entretien, réparation et reconstruction des églises, presbytères et autres objets nécessaires au service du culte religieux ; 9° au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques ; 10° enfin, au service et à l'emploi des milices ou gardes nationales, ainsi qu'il sera réglé par des décrets particuliers.

Art. 3. Les administrations de district ne participeront à toutes ces fonctions, dans le ressort de chaque district, que sous l'autorité interposée des administrations de département”. LOI du 22 décembre 1789. Disponível em <http://www.assemblee-nationale.fr/histoire/images-decentralisation/decentralisation/loi-du-22-decembre-1789-.pdf>. Capturado em 25 de junho de 2014.

<sup>86</sup> VANDELLI, Luciano. *El poder local, su origen en la Francia revolucionaria y su futuro en la Europa de las regiones...* p. 47.

<sup>87</sup> Trata-se da lei de 17 de fevereiro de 1800, que dividiu o território francês em departamentos, distritos e municípios. Na cabeça do departamento foram colocados os prefeitos, principal agente da administração, o secretário geral de prefeitura, um Conselho de Prefeitura e um Conselho Geral que tinha como objetivo deliberar sobre os interesses do departamento. O Conselho de Prefeitura seria composto de 5, 4 ou 3 membros e o Conselho Geral de 24, 20 ou 16, de acordo com o departamento. Ver: LOI du 28 pluviôse na VIII. Disponível em [http://www.u-picardie.fr/labo/curapp/revues/root/45/Annexe.pdf\\_4a0d2b2344d22/Annexe.pdf](http://www.u-picardie.fr/labo/curapp/revues/root/45/Annexe.pdf_4a0d2b2344d22/Annexe.pdf). Capturado em 25 de junho de 2014.

<sup>88</sup> Luciano Vandelli afirma que a fase revolucionária francesa tendia ao estabelecimento de organismos locais e dominavam os critérios de elegibilidade e colegialidade, consagrando o direito dos cidadãos de elegerem seus próprios administradores, enquanto que, com a legislação do ano VIII, prevalece um sistema baseado nos organismos individuais e critérios de nomeação. A partir deste momento, os Conselhos locais desempenhariam uma função meramente consultiva. VANDELLI, Luciano. *El poder local, su origen en la Francia revolucionaria y su futuro en la Europa de las regiones...* p. 65-69.

<sup>89</sup> “Art. 6. Le conseil général de département s'assemblera chaque année: l'époque de sa réunion sera déterminée par le Gouvernement; la durée de sa session ne pourra excéder quinze jours. Il nommera un de ses membres pour président, un autre pour secrétaire; Il fera la répartition des contributions directes entre les arrondissements communaux du département; Il statuera sur les demandes en réductions faites par les conseils d'arrondissement, les villes, bourgs et villages; Il déterminera, dans les limites fixées par la loi, le nombre de centimes additionnels dont l'imposition sera demandée pour les dépenses de département; Il entendra le compte annuel que le préfet rendra de l'emploi des centimes additionnels qui auront été destinés à ces dépenses. Il exprimera son opinion sur l'état et les besoins du département, et l'adressera au ministre de l'intérieur”. Ver: LOI du 28 pluviôse na VIII...

os *Conseils de Préfecture*, órgãos executivos de carácter contencioso administrativo<sup>90</sup>, compostos pelo prefeito (presidente), que tinha voto de qualidade, e três a cinco conselheiros, no caso, nomeados e removíveis pelo governo<sup>91</sup>.

De forma mais direta, o projeto de Andrada Machado se assemelhava, consideravelmente, ao texto da Constituição espanhola de Cádiz, a qual, além de definir as províncias como unidades territoriais, estabelecia que em cada uma delas haveria uma Deputação provincial, presidida por um chefe superior<sup>92</sup>. Estas Deputações seriam compostas pelo Presidente, Intendente e sete membros eleitos na mesma forma e ocasião da eleição dos deputados das Cortes, quando também seriam eleitos os suplentes. Com funções políticas e administrativas, as Deputações deveriam obrar pelo desenvolvimento e prosperidade dos povos da província, aprovar determinações dos municípios, exercer controle sobre as autoridades locais, formar censos e estatísticas, propor obras novas e concerto de antigas, promover a educação da mocidade, fomentar a indústria e comércio, dar parte dos abusos na administração das rendas públicas e das infrações da Constituição, promover a catequização dos índios, etc<sup>93</sup>.

---

<sup>90</sup> “Art. 4. Le conseil de préfecture prononcera: Sur les demandes de particuliers, tendant à obtenir la décharge ou la réduction de leur cote de contributions directes; Sur les difficultés qui pourraient s'élever entre les entrepreneurs de travaux publics et l'administration, concernant le sens ou l'exécution des clauses de leur marché; Sur les réclamations des particuliers qui se plaindront de torts et dommages procédant du fait personnel des entrepreneurs, et non du fait de l'administration; Sur les demandes et contestations concernant les indemnités dues aux particuliers, à raison des terrains pris ou fouillés pour la confection des chemins, canaux et autres ouvrages publics; Sur les difficultés qui pourront s'élever en matière de grande voirie; Sur les demandes qui seront présentées par les communautés des villes, bourgs ou villages, pour être autorisées à plaider; Enfin, sur le contentieux des domaines nationaux”. Ver: LOI du 28 pluviôse na VIII...

<sup>91</sup> Assim, a lei de 28 de pluvioso do ano VIII estabelecia, no nível dos departamentos um Conselho Geral encarregado da deliberação, um Conselho de Prefeitura para o juízo de determinadas matérias contenciosas, como tributos e trabalhos públicos e os Prefeitos, agentes da administração. Esta forma provocava uma centralização, reduzindo as atribuições extensas conferidas aos Conselhos de Departamento pela lei de 1789 e convertendo os órgãos coletivos em instituições compostas por membros escolhidos pelo governo. Para um panorama dos processos de centralização e descentralização da administração francesa neste período ver: VIVIEN. Alexandre François. *Estudios Administrativos*. Madrid: Imprenta de Luis Garcia, 1854.

<sup>92</sup> O deputado Andrada Machado, ao analisar a administração das províncias de outros países, lembrava do exemplo francês de forma negativa, pois, o governo teria sido entregue a “muitas cabeças”. O modelo espanhol, apesar de cópia do francês, seria mais próprio, pois alguns “erros” teriam sido corrigidos e os espanhóis colocaram “a testa da administração das províncias administradores únicos com o nome de Chefes Políticos”. DAGC. Sessão de 26 de maio de 1823.

<sup>93</sup> Ver: ESPANHA. *Constituição Política da Monarquia Espanhola promulgada em Cadiz*. Traduzida para o Português por A. M. F. Coimbra: Real Imprensa da Universidade, 1820. Disponível em <http://www.fd.unl.pt/Anexos/Investigacao/987.pdf>. Capturado em 10 de julho de 2014.

A proposta de Andrada Machado agrupava aos Conselhos de Governo atribuições políticas<sup>94</sup>, administrativas<sup>95</sup> e de contencioso administrativo<sup>96</sup>, remetendo as funções exercidas na administração francesa tanto pelos Conselhos de Departamento como pelos Conselhos de Prefeitura e na administração espanhola pelas Deputações, além de outras específicas a situação brasileira<sup>97</sup>. Quanto à composição, incorporava um caráter honorário, o que remete à administração concelhia portuguesa<sup>98</sup>, uma vez que estabelecia como membros natos, associados ao prestígio social, o indivíduo mais condecorado e maior patente de ordenanças da capital e, simultaneamente, previa a eleição dos demais membros, aspecto este que, agora, era associado às noções de “representação”, palavra de ordem neste contexto<sup>99</sup>.

---

<sup>94</sup> Políticas e executivas, como fazer executar as leis políticas e administrativas e a suspensão de magistrados e Comandante das Armas (relacionadas a segurança interna). Ver: SOUZA, Paulino José Soares de Souza (Visconde do Uruguai). *Bases para uma melhor Organização das Administrações Provinciais...*p. 55.

<sup>95</sup> Relativa à instrução pública, agricultura, indústria, prisões, catequização dos índios, etc. Ver: SOUZA, Paulino José Soares de Souza (Visconde do Uruguai). *Bases para uma melhor Organização das Administrações Provinciais...*p. 61.

<sup>96</sup> Sobre a jurisdição do contencioso administrativo os limites dos Conselhos de Governo eram bem restritos, uma vez que, não obstante serem frequentemente associados ao Conselho de Estado nos debates parlamentares, o juízo contencioso era competência maior deste último, apesar de poder ser exercido pelo poder Executivo ou discricionário gracioso. Nas instituições provinciais tal jurisdição poderia ocorrer a partir da resolução de conflitos de jurisdição ou recepção e análise de queixas que envolviam interesses (jurisdição graciosa) ou direitos (jurisdição contenciosa- relativa à observância de leis ou contratos) de particulares e contra as autoridades. Mas, ao que tudo indica, as prerrogativas dos Conselhos de Governo eram relativas às simples petições e reclamações, sujeitas a instruções, solicitação de informações às autoridades envolvidas, etc, não possuindo a competência final de julgamento, apesar de poder suspender interinamente autoridades, punição administrativa previamente determinada pela legislação. Sobre o contencioso administrativo ver: SOUZA, Paulino José Soares de Souza (Visconde do Uruguai). *Bases para uma melhor Organização das Administrações Provinciais...* RIBAS, Antônio Joaquim. *Direito Administrativo Brasileiro*. Rio de Janeiro: F. L. Pinto & C, Livreiros-Editores 87, 1866. p. 143-159.

<sup>97</sup> No caso dos Conselhos de Governo, tratavam-se de instituições, sobretudo, de caráter executivo, que não obstante incorporavam algumas funções administrativas e de juízo contencioso, as quais, por elas mesmas, são parte do poder executivo. Já na administração francesa, o poder executivo no nível dos departamentos era competência de um único agente público - os Prefeitos, enquanto os Conselhos de Prefeitura tinham atribuições consultivas e de contencioso- administrativo. Para um panorama da administração departamental francesa ver: MELLADO. Francisco de P. *Enciclopedia Moderna*. Dicionario Universal de Literatura, Ciencias, Artes. Agricultura, Industria y Comercio. Madrid: Establecimiento Tipografico de Mellado, 1853. Tomo 3. p. 26 – 36. Neste sentido, as funções, de fato, se assemelham, sobremaneira, a das Deputações, mas também em relação a estas há diferenças, como a suspensão de magistrados.

<sup>98</sup> Sobre o assunto ver: HESPANHA, António Manuel. *As Vésperas do Leviathan...*

<sup>99</sup> Destacamos que a referência à organização político-administrativa das instâncias intermediárias em outros países não se relaciona a uma percepção de importação de modelos, mas sim a indicação de que estas eram problemáticas concernentes à organização dos “Estados modernos constitucionais”, cujas referências eram conhecidas por nossos legisladores. Assim, deve-se levar em conta a historicidade e a contingência dos processos políticos, com sua natureza aporética e não a busca da realização “empírica de certos modelos supostos”. Sobre o assunto ver: PALTI, José Elias. O século XIX brasileiro, a nova história política e os esquemas teleológicos. In: CARVALHO, José Murilo de & NEVES, Lúcia Maria Bastos Pereira das. *Repensando o Brasil do oitocentos...* p. 596; PALTI, Elias José. *El problema de “las*

O projeto também estava em consonância com as proposições que Andrada Machado defendera nas Cortes de Lisboa. Juntamente com outros deputados paulistas e fluminenses, assumia a existência dos Reinos do Brasil e de Portugal, e pleiteava a igualdade entre os “Povos” destas partes dotadas de características distintas. Mas não havia dúvidas de que, em sua percepção, o Brasil era único. Com a independência, as províncias que compunham o “Brasil”, agora Império, não seriam soberanas e livres para deliberar sobre suas organizações políticas. A Constituinte, espaço da soberania nacional, velaria pelos interesses gerais da nação e deveria estabelecer um arranjo que, a despeito de reconhecer as peculiaridades provinciais (proposta dos Conselhos), mantivessem vínculos consistentes com o centro político-administrativo no Rio de Janeiro, como a partir da nomeação e remoção dos Presidentes de província e Comandantes das Armas pelo Imperador<sup>100</sup>.

O projeto, apresentado em 1823 pelo deputado paulista, no entanto, passaria por alterações significativas até sua redação final e sanção, indicando demandas por maiores possibilidades de autonomia de decisão dos órgãos provinciais<sup>101</sup>, ou por maior atrelamento das instâncias político-administrativas provinciais às instituições centrais, e, de todo modo, pela organização de um arranjo que viabilizasse o governo.

Cabe ressaltar, entretanto, que apesar da escolha do projeto de Andrada Machado como base para debate, não era acordo entre os deputados constituintes nem mesmo a discussão da matéria naquele momento<sup>102</sup>. Embates sobre a legitimidade dos

---

*ideas fuera de lugar” revisitado. Más allá de la “historia de ideas”. Presentado en el Seminario de Historia Intelectual, 2002.*

<sup>100</sup> Cf. COSER, I. Federal/ Federalismo. In: FÉRES JÚNIOR, João (org.). *Léxico da história dos conceitos políticos do Brasil*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2009.

<sup>101</sup> Duras críticas foram feitas à proposta de Andrada Machado em jornais federalistas pernambucanos, como no *Sentinella da Liberdade*. Cipriano Barata acusava o projeto de arbitrário e tirânico, pois estabelecia que os Presidentes e secretários seriam “eleitos pelo Imperador no Rio de Janeiro”, o que reduziria as províncias “a novo estado de Colônias”, mas agora, colônias do Rio de Janeiro. A escolha do Comandante das Armas pelo Rio de Janeiro também era criticada, pois estabeleceria o despotismo. Já os Conselhos, para Cipriano Barata, seriam uma ilusão, pois “são quatro homens eleitos com ar de mangação, para se reunirem duas vezes no ano”. Ver: FONSECA, Silvia Carla Pereira Brito. Federalismo: a experiência americana de um conceito (1820 – 1835). In: *Locus: Revista de História*, Juiz de Fora, v.36, n.01. p. 97.

<sup>102</sup> Neste sentido, cabe destacar que desde as Cortes de Lisboa, havia a propagação, por determinados grupos, da ideia de que as províncias seriam reinos. Para os deputados pernambucanos e baianos, que nas Cortes se opunham ao fortalecimento do governo no Rio de Janeiro, não haveria um reino do Brasil, mas províncias portuguesas na América. A questão apareceria de maneira distinta na Constituinte, com demandas para que houvesse um arranjo de tipo confederativo/ federativo, o que implicava no reconhecimento da soberania provincial e de suas competências para se auto-organizarem politicamente e,

representantes para deliberar sobre a matéria sem a presença dos deputados de algumas províncias<sup>103</sup>, a defesa da existência das Juntas Governativas e os temores dos “partidos de oposição”<sup>104</sup>, muitas vezes associados ao receio do “despotismo”, seriam argumentos recorrentes nos questionamentos relativos à validade da proposta ou sobre os teores dos artigos do projeto. Assim, alguns deputados não consideravam o momento apropriado para a mudança na forma de governo<sup>105</sup>.

Por sua vez, a defesa quanto à necessidade de uma nova organização dos governos provinciais centrava-se em dois aspectos não dissociados. O primeiro é relativo às propostas de racionalização do governo devido à “anarquia” em que estariam às províncias em virtude da atuação das Juntas Governativas, “instigadoras de desordens” e “semeadoras da discórdia”. O segundo está relacionado ao “clamor dos Povos”, que, diante dos conflitos gerados pela administração existente, pediam soluções, aspecto este dissociado da atuação das Juntas para alguns e realizados em virtude delas para outros.

Exemplar da defesa do projeto são as falas de seu autor, apoiadas por muitos deputados. Para Andrada Machado, as Juntas Provinciais, eleitas no calor dos debates constituintes “Vintistas”<sup>106</sup>, seriam o fruto da falta de observação dos três elementos que constituem a administração: a execução propriamente dita, o exame e o juízo. A boa execução ocorreria somente por meio de uma vontade única, pois disso dependeria a

---

em decorrência, uma oposição a um projeto para organização uniforme dos governos provinciais. Cf. COSER, I. Federal/ Federalismo...

<sup>103</sup> Andréa Slemian analisa o debate engendrado por uma indicação feita pelo deputado cearense José Martiniano de Alencar acerca da necessidade de espera dos representantes de outras províncias, em especial os da Bahia, para deliberarem sobre a nova organização dos governos provinciais, afirmando que isto significava um questionamento da ação dos presentes como legítimos para deliberar, o que implicava na problemática de quem decidia pela nação e de quem a representava. Ver: SLEMIAN, Andréa. *Sob o Império das Leis...* p. 103-4.

<sup>104</sup> É importante notar que o termo “partido” neste momento é utilizado no sentido de facção, de grupos que atuavam momentaneamente em comum acordo e não organizações permanentes e disciplinadas. Sobre o assunto ver: LEMPÉRIÈRE, Annick. Partidos políticos e nação na América Hispânica: uma história ou uma historiografia comum? In: CARVALHO, José Murilo de & NEVES, Lúcia Maria Bastos Pereira das. *Repensando o Brasil do oitocentos...*

<sup>105</sup> Para um detalhamento destas posições ver: SLEMIAN, Andréa. *Sob o Império das Leis...* p. 106.

<sup>106</sup> Ademais, neste momento, as Juntas Governativas eram amplamente censuradas pelos deputados, em especial os oriundos de províncias ligadas ao Rio de Janeiro, que as associavam às Cortes de Lisboa e as consideravam incompatíveis com a ordem que se pretendia estabelecer. Igualmente, fruto de eleição popular e com menor interferência do governo central em suas organizações, eram consideradas próximas aos governos republicanos. Cf. FONSECA, Silvia Carla Pereira Brito. *Federalismo: a experiência americana de um conceito (1820 – 1835)...* p. 96. Por outro lado, representantes, sobretudo do Norte e Nordeste, como José de Alencar defendiam às Juntas Governativas, dentre os motivos, por seu caráter popular.

celeridade e a unidade. A administração também seria feita, porém, pelo exame e juízo daquilo que seria útil a cada província bem como de propostas e medidas para solução dos problemas, aspecto que teria como essência a pluralidade para o resultado ser mais racional e acertado<sup>107</sup>. O projeto restituiria as coisas a sua natureza, atribuindo um administrador e executor em cada província, chamado de presidente à maneira romana, e um Conselho consultivo e administrativo<sup>108</sup>.

Os posicionamentos contrários ou favoráveis aos artigos da proposta apresentada por Andrada Machado<sup>109</sup>, invariavelmente, tinham como maiores pontos de divergência à distribuição dos poderes provinciais, o grau de ingerência do governo central na administração provincial e a medida da participação dos “Povos” na escolha daqueles que atuariam no governo das províncias.

Como salienta Andréa Slemian, um dos temas que engendrou intensos debates se refere à nomeação dos Presidentes pelo poder executivo e as “qualidades” dos indivíduos que poderiam ocupar esse cargo<sup>110</sup>. Muitos deputados efetuavam uma analogia entre os Presidentes propostos pelo projeto e o “despotismo” dos antigos governadores e capitães gerais. Para José de Alencar<sup>111</sup>, desconfiava-se que o governo do Rio de Janeiro e os seus empregados pretendiam tornar o Brasil em um país despótico: “um governador com o nome de Presidente [...] todos enviados pelo Rio de Janeiro, dificilmente o Povo escapará a ideia das desconfianças”. Por isso, defendia a conservação das Juntas que eram “obra do Povo”, e que apenas lhes definissem as atribuições para conter as possíveis arbitrariedades.

Mesmo entre os que concordavam com a necessidade de um “delegado do Imperador” nas províncias, como proposto pelo projeto de Andrada Machado, havia divergências em relação ao modo que isto seria feito. Alguns deputados defendiam a necessidade de conciliar os direitos dos “Povos” e do Imperador e, simultaneamente,

---

<sup>107</sup> O argumento utilizado é bem semelhante ao informe da lei de 28 de pluvioso do ano VIII da Revolução, onde Roederer, exprime o princípio “qu’administrer deit être le fait d’un seul homme, et juger le fait de plusieurs”. Luciano Vandelli associa esta máxima a distinção de Rousseau entre “voloir” e “agir”, utilizada para a definição das relações entre executivo e legislativo por Emmanuel Joseph Sieyès. Sobre o assunto ver: SOUZA, Paulino José Soares de Souza (Visconde do Uruguai). *Bases para uma melhor Organização das Administrações Provinciais...* VANDELLI, Luciano. *El poder local, su origen en la Francia revolucionaria y su futuro en la Europa de las regiones...* p. 65.

<sup>108</sup> DAGC. Sessão de 26 de maio de 1823.

<sup>109</sup> Para um acompanhamento das discussões ver: SLEMIAN, Andréa. *Sob o Império das Leis...*

<sup>110</sup> SLEMIAN, Andréa. *Sob o Império das Leis...* p. 107-108.

<sup>111</sup> Deputado na Constituinte de 1823 pela província do Ceará.

atender aos interesses e especificidades locais. O deputado pernambucano Venâncio Henriques de Rezende<sup>112</sup> defendia que os governos provinciais eram emanções do “chefe supremo do poder executivo”, que deveria estar presente em toda parte, mas que, impossibilitado, nomeava pessoas para em seu nome governar. Porém, diante das desconfianças dos “Povos”, o Imperador deveria ser limitado, a partir da escolha de um nome dentre as pessoas da província e de restrições ao direito de remover. Outra proposta sobre o modo pelo qual deveriam ser instituídos os Presidentes das províncias foi efetuada pelo representante do Rio de Janeiro, Carneiro de Campos<sup>113</sup>. Ele sugeriu que os Presidentes provinciais fossem nomeados pelas Juntas Eleitorais das províncias, por meio de uma lista tríplice, cabendo então ao Imperador à escolha deles.

Já em oposição à assertiva de Henriques de Rezende, dois representantes, também de Pernambuco, se pronunciariam. Manoel Caetano de Almeida e Albuquerque<sup>114</sup> defendia que “ser desta ou daquela Província é cousa que não deve influir para as nomeações. O Brasil não forma se não uma Família; todos somos irmãos; e não devemos fomentar rivalidades indiscretas”; por isso, a seu ver, não poderiam limitar, de acordo com o local de nascimento, a escolha do Imperador. Ademais, entendia tal limitação como uma infração à autoridade do chefe da nação<sup>115</sup>. Mais tarde, já na terceira discussão do projeto, Antônio José Duarte de Araújo Gondin<sup>116</sup>, contrário à proposta de Henriques de Rezende, afirmaria que “todos somos cidadãos Brasileiros, e todos temos direito a sermos indistintamente empregados em qualquer lugar, porque formamos uma só família”<sup>117</sup>.

A partir das falas dos dois deputados, a questão da relação entre governo provincial e local de origem do presidente vinha à tona. Neste caso, a administração regional não era definida para Gondin e Almeida e Albuquerque em uma associação direta com a província de origem, retomando o princípio de que os indivíduos não eram delegados de suas localidades, pois compunham a nação brasileira e formavam “uma só família”, independente do lugar de origem<sup>118</sup>. Já para os defensores da limitação das

---

<sup>112</sup> Eleito para a Constituinte de 1823 por Pernambuco.

<sup>113</sup> Deputado constituinte em 1823 pelo Rio de Janeiro.

<sup>114</sup> Deputado na Assembleia Constituinte de 1823 por Pernambuco.

<sup>115</sup> DAGC. Sessão de 17 de junho de 1823. p. 230.

<sup>116</sup> Antônio Duarte de Araújo Gondim foi eleito para a constituinte por Pernambuco.

<sup>117</sup> DAGC. Sessão de 04 de julho de 1823. p. 354.

<sup>118</sup> A polêmica era semelhante a indicação de José de Alencar acerca da espera dos representantes de outras províncias para deliberarem sobre a organização dos governos provinciais. O debate sobre a

peças que poderiam ser nomeadas como Presidentes de província pelo Imperador, as “desconfianças dos Povos” e a “ameaça do despotismo” eram argumentos suficientes para a interferência das regionalidades nestas nomeações, seja pela proposta de eleição ou pela de restrição a indivíduos da própria província.

Apesar das divergências, a maioria dos deputados concordava com a nomeação e remoção dos Presidentes pelo Imperador e as sugestões que as limitavam não foram aprovadas, apesar da delimitação *ad natum* para a remoção ter sido substituída por “amovível quando julgar conveniente”. E, para aprovação da proposta de nomeação dos Presidentes de província, seu autor, Andrada Machado, defendia que, justamente para evitar o “despotismo”, o projeto estabelecia um Conselho deliberativo, passível de convocação para os objetos de exame e juízo administrativo<sup>119</sup>. Em justificação da instituição de um Presidente nomeado e um Conselho eletivo, afirmava que:

[...] da-se-lhe ao povo o que ele não pode bem desempenhar, da-se-lhe sim aquilo em que é útil a sua ingerência. Ora eu sou de parecer, que todas aquelas matérias, em que o povo pode ter parte sem dano da ordem, sem perigo da anarquia, é bom que o povo trate; o que a todos interessa, é da competência de todos. Mas não se creia que desejo entregar este exercício de poder á multidão; não de certo; tenha o povo parte, como em geral tem; não por si, mas por eleitos seus; por outros termos tenha parte no que lhe interessa localmente, por meio de representantes locais, assim como trata os negócios gerais pelos seus representantes gerais.<sup>120</sup>

Ao mesmo tempo em que defendia a proposta das acusações que efetuavam uma associação entre os Presidentes de província e os “antigos governadores e capitães gerais”, Andrada Machado atacava a instituição das Juntas Governativas e propunha que os conselheiros presidenciais fossem os representantes destes “interesses locais”. A partir deles, o “Povo” teria ingerência nos negócios de sua competência sem risco da “anarquia”, mas também como “freio do despotismo”.

Outra discussão concernente à ingerência do governo central no governo provincial pode ser verificada nos debates do artigo do projeto que previa o direito do Imperador de suspender os conselheiros eletivos, sendo obrigado, no entanto, a dar parte

---

relação entre governo e local de origem envolvia uma problemática conceitual sobre a representação, constante na teoria política ao longo do século XVIII e XIX, referente ao mandato e a independência, que se desdobrava em outras preocupações como as possibilidades de relação entre os interesses parciais e o bem nacional e a forma pela qual a deliberação se relaciona com o voto e ambas com o exercício do governo. Ver: PITKIN, Hanna Fenichel. Representação: Palavras, instituições e ideias. *Lua Nova*. São Paulo, V.67, 2006. p. 30. A questão, em última instância remete a associação entre a ocupação de cargos, delegados ou representativos e o local de origem.

<sup>119</sup> DAGC. Sessão de 03 de julho de 1823.

<sup>120</sup> DAGC. Sessão de 26 de maio de 1823. p. 125.



à Assembleia<sup>121</sup>. Além da interferência do governo central no governo provincial, essa possibilidade implicava diferentes percepções sobre representação e soberania, pois envolvia a intervenção direta do Imperador nos representantes dos “Povos”.

O deputado Manoel José de Sousa França<sup>122</sup>, não concordava com a obrigação do Imperador de comunicar à Assembleia a suspensão dos conselheiros eletivos. Para ele, os governos provinciais eram puras delegações do poder executivo; portanto, qualquer que fosse a sua forma não poderiam “perder a essência da qual derivam”. A seu ver, o comunicado seria uma extensão “(d)as raias do Corpo Legislativo sobre o executivo, em matéria em que não se deve ser subordinada”<sup>123</sup>.

A mesma justificativa da não intervenção entre os poderes foi utilizada por outros deputados para defender justamente o oposto. Este é o caso de Carneiro de Campos, que afirmava que, se o guia do projeto era a analogia com o sistema geral, já tinham um Conselho eleito pelo povo da província, “a este de quem ele recebe sua comissão, mandato ou delegação”<sup>124</sup>, bem como a parte deliberativa do governo pertencia à Assembleia Geral Legislativa, composta por representantes da nação por ela nomeados. Defendia que deveriam reconhecer que quem elege também deve ter o direito de destituir, mas que não convinha que o “Povo” usasse esta autoridade. Por isso, considerava que competia ao Imperador, como chefe supremo da nação, suspender os membros do Conselho comunicando à Assembleia, pois a esta caberia, como representante do povo que elegeu o membro suspenso, destituí-lo. E completava que, como a forma era provisória, seria desnecessária a declaração do direito de suspensão dos membros do Conselho conferido ao Imperador, pois, neste prazo, a Assembleia estaria reunida.

Nota-se que um dos pontos que perpassava por este tema era relativo à atribuição de responsabilidade, cuja falta fora apontada em várias falas como promotora de “desordens” e do “despotismo”. Assim, a questão que se colocava era também sobre a responsabilização perante as medidas tomadas seja pelos Presidentes ou pelos Presidentes de província em Conselho, e como esta ocorreria.

---

<sup>121</sup> Na redação original: “Artigo XIX- Se algum dos Conselheiros eletivos abusar da sua autoridade, o Imperador o poderá suspender, dando parte motivada a Assembleia, e neste caso entrará em seu lugar um suplente”. DAGC. Sessão de 09 de maio de 1823. p. 45.

<sup>122</sup> Deputado constituinte pelo Rio de Janeiro.

<sup>123</sup> DAGC. Sessão de 23 de junho de 1823.

<sup>124</sup> DAGC. Sessão de 23 de junho de 1823. p. 279.

Apesar das falas em defesa da proposta de suspensão dos membros dos Conselhos de Governo pelo Imperador, o artigo não foi aprovado. Deste modo, o Imperador não teria ingerência sobre os órgãos de “representação eletiva” dos governos provinciais, não obstante ter a possibilidade de intervir diretamente junto aos “delegados do executivo” nas províncias<sup>125</sup>.

E esta foi uma das principais modificações ocorridas em relação ao projeto inicial de Andrada Machado no sentido limitar a intervenção do governo central nos governos provinciais e, em decorrência, de maiores possibilidades de atuação dos conselheiros na administração provincial, bem como de valorização do aspecto “representativo” dos Conselhos. Ainda ampliando as possibilidades de maior representatividade dos interesses provinciais, na proposta inicial do projeto de Andrada Machado, os Conselhos teriam como membros natos o magistrado mais condecorado e o maior patente de ordenanças da capital, e os demais seriam eletivos. Inicialmente foi feita uma sugestão de alteração desse artigo para que os Conselhos fossem, em sua totalidade, compostos por membros eleitos.

A necessidade de escolha de indivíduos que representassem os “interesses provinciais” também foi pleiteada ao longo dos debates a partir da limitação para que pudessem ser eleitos apenas indivíduos que tivessem, no mínimo, seis anos de residência na província. O argumento central para a limitação da residência era o de que cada província tinha suas particularidades, que só se conheceriam pela experiência de anos e que, se desconhecidas, levariam ao erro de projetos e medidas.

As divergências sobre o assunto, ao contrário daquelas oriundas da proposta de limitação para a escolha dos Presidentes, ocorreram apenas em relação à necessidade de ter residência ou apenas negócios na província e o tempo a ser exigido. Este pressuposto pode ser associado a ideais difundidas na época sobre descentralização e mesmo federalismo, que tinham como uma de suas vertentes a defesa da eleição ou escolha dos funcionários a partir do local de atuação<sup>126</sup>, mas também remete à tradição concelhia<sup>127</sup>

---

<sup>125</sup> Expressões como “delegados do Imperador”, “delegados do monarca”, “delegados do executivo” aparecem nas fontes consultadas para fazer referência aos Presidentes de província. Elas também são utilizadas por Andréa Slemian em seus trabalhos sobre o estabelecimento do cargo de Presidente de província. Cf. SLEMIAN, Andréa. Delegados do chefe da nação: a função dos presidentes de província na formação do Império do Brasil (1823-1834). *Almanack Braziliense*, n. 6, p. 20-38, nov. 2007. Disponível em <http://revistas.usp.br/alb/article/view/11669>. Acessado em 01 de fevereiro de 2014.

<sup>126</sup> COSER, Ivo. Federal/ Federalismo. In: FÉRES JÚNIOR, João (org.). *Léxico da história dos conceitos políticos do Brasil...* p. 104.

das escolhas de indivíduos locais para administração. No debate sobre tal ponto, nenhum deputado apresentou justificativa contrária, inclusive aqueles que haviam defendido que o Brasil era uma só “nação” para fazer frente à proposta de limitação dos indivíduos que poderiam ser escolhidos pelo Imperador como Presidentes. Por esta perspectiva, para ser “representante” provincial era necessário um vínculo com a localidade; para ser “delegado” do Imperador, não era necessário esse vínculo<sup>128</sup>.

Ainda dentre as modificações ao projeto de Andrada Machado, podemos referenciar o acréscimo do artigo que estabelecia que o conselheiro que obtivesse a maioria de votos seria o vice-presidente. Os conselheiros obrigatoriamente deveriam ser residentes na província, e em falta do Presidente, a atribuição de chefe do executivo provincial caberia ao vice. Deste modo, era a possibilidade de um representante oriundo da província assumir o cargo, à revelia das escolhas do Imperador.

Outras propostas que abriam margem para maior autonomia das instituições provinciais ou maior ingerência do governo central também foram realizadas no que se refere à composição e a periodicidade dos Conselhos de Governo, as quais, como observa Andréa Slemian, se referiam à limitação dos poderes dos Presidentes pelo órgão eletivo<sup>129</sup>. O deputado mineiro Cândido José de Araújo Viana<sup>130</sup> propôs uma emenda para que os Presidentes decidissem por si só apenas negócios de “pura execução”, enquanto Henriques de Rezende defendia que os Conselhos de Governo fossem permanentes, medidas estas que acarretariam maior atuação dos Conselhos, mas que, no entanto, não foram aprovadas. Já o deputado Martim Francisco Ribeiro de Andrada<sup>131</sup> sugeriu que os membros dos Conselhos fossem escolhidos pelo Imperador a partir de lista tríplice, o que, ao contrário das propostas de Araújo Viana e Henriques de Rezende, aumentaria o poder de intervenção do governo central, proposta esta que também não foi aprovada<sup>132</sup>.

---

<sup>127</sup> HESPANHA, António Manuel. *As Vésperas do Leviathan...*

<sup>128</sup> Destacamos, ainda, que a partir das discussões as exigências para a composição dos Conselhos de Governo se assemelharam ainda mais à proposta de governo das Deputações estabelecidas pela Constituição de Cádiz em seu aspecto eletivo, uma vez que era necessário para tal ser natural ou residente na província há pelo menos sete anos.

<sup>129</sup> SLEMIAN, Andréa. *Sob o Império das Leis...* p. 109.

<sup>130</sup> Foi eleito deputado para a Assembleia Constituinte de 1823 por Minas Gerais.

<sup>131</sup> Deputado na Constituinte de 1823 por São Paulo.

<sup>132</sup> SLEMIAN, Andréa. *Sob o Império das Leis...* p. 109-10.

Intensas divergências igualmente podem ser verificadas nas falas dos deputados no que se refere às atribuições delegadas aos Presidentes de província em Conselho. Havia, no projeto inicial, seis itens descritos no artigo que estabelecia as matérias a serem tratadas pelos Presidentes de província em Conselho. Na redação final, o artigo contaria com dezesseis parágrafos. Não obstante, boa parte das discussões relativas às atribuições ocorreu no tocante aos artigos que previam a relação a ser estabelecida com o judiciário e com os comandantes militares.

Sobre a administração da Justiça, muitos desacordos despontaram durante as discussões acerca da suspensão de magistrados<sup>133</sup>, pois tal suspensão ampliava os poderes do governo provincial e, ainda, envolvia a interferência do executivo no judiciário, além de se relacionar com as possibilidades de manutenção da ordem. Neste sentido, o artigo original da proposta passou por modificações que diminuía a atuação dos Presidentes<sup>134</sup>, pois a suspensão ocorreria em Conselho, de acordo com o chanceler da Relação e somente em situações de motins e revoltas, com a necessidade de comunicar pela Secretaria de Justiça o tribunal competente<sup>135</sup>. Já o caráter provisório do projeto e a necessidade de relativizar as “ideias” em função das circunstâncias vividas pelas províncias figuraram como argumentos, pautados na polissêmica apropriação dos pressupostos centrados na divisão entre os poderes, reflexo de distintas experiências, para a intervenção dos Presidentes e dos Conselhos de Governo no judiciário.

No que se refere ao comando militar, as divergências eram relativas à independência ou não da Força Armada<sup>136</sup>. Sobre a matéria, é possível aventar três posições: os que defendiam a independência completa do Comando das Armas, os que almejavam sua subordinação ao governo civil e os que pretendiam uma dependência restrita a alguns aspectos<sup>137</sup>. O artigo proposto pelo projeto de Andrada Machado previa a independência do Comando Militar frente ao governo provincial, mas, durante a discussão, suprimiu-se tal independência, a partir da limitação do emprego de força

---

<sup>133</sup> Na redação inicial: “Artigo XVII- A Administração da Justiça é independente do Presidente, e Conselho; pode porém o Presidente de província em Conselho suspender o Magistrado, em casos urgentes, e quando não possa esperar Resolução do Imperador; dando porém logo parte pela Secretaria da Justiça, do motivo, e urgência da suspensão”. DAGC. Sessão de 09 de maio de 1823. p. 45.

<sup>134</sup> SLEMIAN, Andréa. *Sob o Império das Leis...* p. 113.

<sup>135</sup> DAGC. Sessão de 23 de julho de 1823. p. 288.

<sup>136</sup> Uma descrição detalhada do debate pode ser encontrada em: SLEMIAN, Andréa. *Sob o Império das Leis...* p. 110-12.

<sup>137</sup> DAGC. Sessão de 21 de junho de 1823.

armada contra inimigos internos sem requisição das autoridades civis e “prévia resolução” dos Presidentes de província em Conselho, quando possível à convocação, e proibição de fazer marchar a 2º Linha fora dos limites da província sem ordem especial do poder executivo, nem fora do distrito sem acordo dos Presidentes de província. Não obstante, apesar da supressão da independência, ainda assim o Governo das Armas ficava atrelado ao “delegado do Imperador”, uma vez que a atuação das forças armadas não era submetida, obrigatoriamente, aos Conselhos de Governo, mas sim aos Presidentes de província<sup>138</sup>. Por outro lado, somente em Conselho poderia ocorrer à suspensão dos Comandantes Militares.

Nas discussões travadas entre os deputados constituintes, que estavam longe de um consenso acerca dos elementos fundamentais para a estruturação do Estado na busca por uma organização que possibilitasse o governo e a manutenção da unidade territorial, as demandas por maior participação político-administrativa no âmbito provincial se faziam presentes, assim como o eram os receios de sua ampliação. Deste debate político, adveio o decreto de 20 de outubro de 1823, executado por meio de carta de lei de “Vossa Majestade Imperial”. O decreto dava “nova forma aos governos das províncias, criando para cada uma delas um Presidente e Conselho”, a quem ficava confiado provisoriamente o governo provincial<sup>139</sup>. Os Presidentes, nomeados pelo Imperador e passíveis de remoção quando este considerasse conveniente, seriam os executores e administradores da província e, como tal, estritamente responsáveis. Também seria nomeado um secretário para o expediente, que desempenharia a mesma função dentro do Conselho, mas não teria voto<sup>140</sup>.

Os Conselhos seriam compostos por seis membros eleitos da mesma forma que se elegiam os deputados da Assembleia Geral e não poderiam ser eleitos cidadãos com

---

<sup>138</sup> Significativo de menção é que tanto no projeto inicial quanto no decreto final, é estabelecido que as Ordenanças e recrutamentos seriam sujeitos aos Presidentes, elementos que desde os tempos coloniais, eram importantes fontes de poder na esfera local, uma vez que os oficiais das ordenanças detinham um fator de intimidação capaz de afetar a vida das populações. Cf. MONTEIRO, Nuno Gonçalves. Os Concelhos e as Comunidades. In: MATTOSO, José. *História de Portugal...*

<sup>139</sup> BRASIL. Lei de 20 de outubro de 1823... Arts. 1º e 2º.

<sup>140</sup> O ordenado de ambos seria pago pela Fazenda Pública, no valor anual de 3:200\$00 para os Presidentes das províncias de São Pedro do Sul, São Paulo, Goiás, Mato Grosso, Minas Gerais, Bahia, Pernambuco, Maranhão e Pará e para os secretários de 1:400\$00. Nas demais, os ordenados dos Presidentes corresponderiam a 2:400\$00 e dos secretários 1:000\$00. Além disso, quando saíssem para as respectivas províncias receberiam a quinta parte dos mesmos ordenados para as despesas com a viagem. O Conselho não tinha ordenado fixo, ao contrário do Presidente e secretário, mas nas reuniões receberiam uma gratificação diária de 3:200\$00 para os das primeiras províncias e de 2:400\$00 para as segundas. Ver: BRASIL. Lei de 20 de outubro de 1823... Arts. 3º, 4º, 5º, 6º e 20º.

menos de trinta anos e sem no mínimo seis anos de residência na província. Os conselheiros seriam substituídos por suplentes, os quais corresponderiam a todos aqueles que obtivessem votos nas eleições conforme a lista geral dos votados. Os Conselhos não seriam permanentes, haveria sessão ordinária uma vez ao ano, em época adequada de acordo com as circunstâncias locais, e a sessão não duraria mais que dois meses, a não ser que, por maioria de votos, os conselheiros decidissem sua prorrogação, que, no entanto, não ultrapassaria um mês. Os Presidentes podiam convocar extraordinariamente parte dos Conselhos para consulta, preferindo a convocação daqueles a quem menos incomodasse o comparecimento, e os Conselhos em todo para as matérias de sua competência ou “cousa urgente, que peça decisão, a qual o Presidente não queira, ou não possa tomar sobre si”. Estabelecia-se, ainda, a existência da vice-presidência da província, a ser ocupada pelo conselheiro que obtivesse maior número de votos<sup>141</sup>.

Os Presidentes de província - que teriam o tratamento de excelência e a continência militar que competia aos antigos governadores e capitães gerais - decidiriam por si só os negócios que não estivessem estabelecidos especificamente no regulamento à necessidade da cooperação dos Conselhos - que por sua vez, quando reunidos também receberiam o mesmo tratamento e continência dos Presidentes. Nas matérias de competência necessária dos Conselhos, estes teriam voto deliberativo, enquanto os Presidentes de qualidade e, nas convocações sem necessidade da cooperação dos Conselhos, estes teriam voto apenas consultivo, sendo sempre responsáveis por suas deliberações<sup>142</sup>.

Os conselheiros de governo participariam das decisões relativas à província e teriam a oportunidade de colocar em pauta interesses ou determinações que julgassem necessárias, atuando, assim, como agentes que mais que limitariam os poderes dos Presidentes. A exigência de que fossem compostos por cidadãos que habitassem a província pelo menos há seis anos assinala o reconhecimento das particularidades regionais e a preocupação com ingerência das elites regionais no governo.

---

<sup>141</sup> BRASIL. Lei de 20 de outubro de 1823... Arts. 10º, 11º, 12º, 13º, 14º, 15º e 16º. Os artigos 17º a 19º ainda estabeleciam que em falta do Presidente ou do Vice-Presidente, o conselheiro mais votado ocuparia estes cargos. Já em falta do Presidente, Vice-Presidente e conselheiros a presidência seria ocupada pelos suplentes, sempre de acordo com a quantidade de votos. E, em falta de todos os supracitados, o presidente da câmara da capital assumiria a Presidência da província.

<sup>142</sup> BRASIL. Lei de 20 de outubro de 1823... Arts. 8º, 21º, 22º e 23º.

Cabia aos Presidentes de província em Conselho propor o estabelecimento de câmaras, decidir temporariamente conflitos de jurisdição, atender às queixas contra funcionários públicos e liberdade de imprensa, remetê-las ao Imperador, inclusive às queixas contra o Presidente de província. E mais, fomentar a agricultura, comércio, indústria, salubridade e comodidade geral, promover a educação da mocidade, vigiar os estabelecimentos de caridade, prisões e casas de correção, propor obras novas e conserto de antigas, promover a catequização dos índios, colonização dos estrangeiros, laboração das minas e estabelecimento de fábricas minerais, fazer censos e estatísticas, cuidar do bom tratamento dos escravos e propor arbítrios para facilitar sua lenta emancipação, dar parte das infrações a lei<sup>143</sup>, etc.

Todas estas decisões, mesmo quando de cunho administrativo, possuíam implicações sociais, políticas e econômicas. A construção de ponte ou estrada em uma localidade em detrimento de outra, por exemplo, correspondia a possibilidades de obtenção de privilégios por grupos ou locais específicos e à fomentação do incentivo ao desenvolvimento comercial e agrícola de algumas regiões dentro da província. Os conselheiros também opinariam sobre matérias que implicavam no desmembramento territorial, escolha de novas sedes administrativas e alteração das hierarquias locais, como a partir do estabelecimento de câmaras ou das resoluções dos conflitos de jurisdição. Os Presidentes de província em Conselho atuavam na esfera provincial como árbitros e conciliadores dos conflitos administrativos, políticos e até mesmo pessoais e seriam responsáveis pela vigilância da população e, de modo geral, do bom cumprimento da lei.

A administração da Justiça seria independente; porém, os Presidentes de província em Conselho poderiam, onde houvesse Relação, suspender magistrados, depois de ouvidos e diante de perigos de motim ou revolta, comunicando imediatamente pela Secretaria de Justiça. O governo da força armada da província competiria aos comandantes militares, e os Presidentes de província em Conselho os poderia suspender quando pedisse “a causa pública”<sup>144</sup>.

Os Conselhos de Governo tinham como atribuições, ainda, decisões relativas às finanças e determinações das despesas, meio de impacto nos negócios provinciais. A

---

<sup>143</sup> BRASIL. Lei de 20 de outubro de 1823... Arts. 24º. § 4, § 12, § 15, § 1, § 2, § 3, § 5, § 9, § 7, § 10, § 8.

<sup>144</sup> BRASIL. Lei de 20 de outubro de 1823... Arts. 24º § 13 e 15 e, 34º.

administração e arrecadação da Fazenda Pública seriam feitas pelas Juntas de Fazenda, presididas pelos Presidentes de província, mas era competência dos Presidentes de província em Conselho denunciar abusos na arrecadação das rendas, examinar as contas da receita dos municípios depois de fiscalizadas pelo Corregedor da respectiva Comarca (o que aumentava a ingerência da instância provincial em relação aos corpos municipais), bem como as contas dos Presidentes. Os Conselhos também teriam à sua disposição para despesas ordinárias a oitava parte das sobras das rendas de suas províncias, e cabia aos Presidentes de província em Conselho determinar as despesas extraordinárias, não sendo estas determinações, contudo, postas em execução sem aprovação prévia do Imperador<sup>145</sup>.

Os Presidentes, quando não estivessem reunidos os Conselhos, poderiam prover as matérias do artigo 24º, com exceção da suspensão dos magistrados e comandante militar, convocando, entretanto, imediatamente os Conselhos para lhes submeter as deliberações, o que deveria ser especificado na publicação da resolução. Já “quanto às outras determinações do Conselho serão obrigatórias, enquanto não revogadas, e se não opuserem às leis existentes”<sup>146</sup>.

O decreto, depois de muito debatido, seria implementado nas províncias do Império, com exceção do Rio de Janeiro<sup>147</sup>, dando contornos a uma das instâncias reguladoras da sociedade. A instituição da Presidência da província e dos Conselhos de Governo, apesar das oposições à proposta, consistiu, como observa Andréa Slemian, em “um passo importante na valorização das Províncias como espaços convergentes de poder político”<sup>148</sup>. Ainda que sob a tutela do “delegado do Imperador” e do governo geral, os Conselhos de Governo foram constituídos como espaços para a representação dos interesses dos grupos provinciais; de diálogo entre o Estado e os cidadãos e, ao mesmo tempo, como um instrumento para o estabelecimento da ordem e manutenção da unidade do Estado que se pretendia construir.

---

<sup>145</sup> BRASIL. Lei de 20 de outubro de 1823... Arts. 35º, 24º § 6 e 11, 25º e 16º.

<sup>146</sup> BRASIL. Lei de 20 de outubro de 1823... Arts. 26º, 27º e, 16º.

<sup>147</sup> O decreto de 20 de outubro de 1823 não menciona a província do Rio de Janeiro dentre as enumeradas como de primeira ordem, enquanto as de segunda ordem não são especificadas no decreto. Com isso, os Presidentes e Conselhos de Governo não foram instalados no Rio de Janeiro, mas destaca-se que não havia nenhum artigo que proibia esta instalação, apesar da ausência de menção a esta província. Deste modo, as funções destas autoridades, no Rio de Janeiro, ficaram como competência do Ministro do Império. Já no caso do Conselho Geral, a Constituição de 1824 especifica que este órgão não seria instalado da Corte.

<sup>148</sup> SLEMIAN, Andréa. *Sob o Império das Leis...* p. 115.



## 1.2. “Quem melhor do que o Presidente em Conselho?” Regulamentos e atribuições dos Presidentes de província e Conselhos de Governo.

Apesar do fechamento da Assembleia Constituinte e da consequente outorga da Carta Constitucional de 1824, que confirmava a presidência da província, mas não mencionava os Conselhos de Governo, estas instituições começaram a funcionar em diversas províncias do Império. Entretanto, como já destacou Andréa Slemian, as dúvidas acerca do funcionamento e das atribuições dos Conselhos de Governo foram recorrentes, sobretudo, com a instalação da Assembleia Geral em 1826<sup>149</sup>.

O Presidente de província de Pernambuco, por exemplo, enviou um ofício ao governo central em 1826, indagando se com a instalação da Assembleia Geral o Conselho de Governo continuaria a funcionar. O Ministro e Secretário dos Negócios do Império, José Feliciano Fernandes Pinheiro, Visconde de São Leopoldo, informou, em resposta, que os Conselhos de Governo não se dissolveriam, pois, como foram criados pela lei de 20 de outubro de 1823, somente outra lei os poderia extinguir<sup>150</sup>.

Já em 1828, o Ministro e Secretário dos Negócios do Império, Pedro de Araújo Lima defendeu na Câmara dos Deputados a necessidade de elaboração de um regimento para os Conselhos Gerais e ponderou sobre a decisão da Assembleia relativa à continuidade da vigência dos Conselhos de Governo. Caso os Conselhos de Governo continuassem a existir seriam necessárias, em sua opinião, novas leis para conferirem outras atribuições, bem como para definirem o seu financiamento. Ainda criticava o sistema de escolha da vice-presidência, confiada ao conselheiro que obtivesse o maior número de votos, pois haveria inconvenientes na existência de um agente do governo que não era de sua escolha, “um seu delegado cuja nomeação ele não tem parte”<sup>151</sup>.

As dúvidas sobre a vigência ou não da lei de 20 de outubro de 1823 também foram expostas durante a discussão sobre a possibilidade de suspensão de magistrados pelos Presidentes de província em Conselho de Governo, em virtude da elaboração da lei das atribuições da Regência. Na ocasião, o deputado Antônio Pereira Rebouças<sup>152</sup>

---

<sup>149</sup> SLEMIAN, Andréa. *Sob o Império das Leis...* p. 205.

<sup>150</sup> BRASIL. Decisão de 19 de abril de 1826. *Colleção das Decisões do Governo do Império do Brazil de 1826: Atos do Poder Executivo*. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1881.

<sup>151</sup> ACDIB. Sessão de 03 de junho de 1828. p. 18.

<sup>152</sup> Eleito deputado pela província da Bahia.

afirmava que “a lei de 20 de outubro de 1823 não estava derogada como alguns entendiam e se tinha executado em muitas províncias”<sup>153</sup>. Já Francisco de Paula Sousa e Melo<sup>154</sup> lembrava que existiam diferentes opiniões sobre esta lei, “entendendo uns que ela estava derogada pela constituição e outros que o não estava, donde tinham resultado muitos males, porque muitos Presidentes assentaram que não tinham autoridade para suspender magistrados”<sup>155</sup>. Os que se pronunciaram na ocasião, excetuando-se o deputado Evaristo da Veiga<sup>156</sup>, entretanto, apesar de reconhecerem as dúvidas sobre o assunto, defendiam que a lei ainda estava em vigor.

Contudo, a despeito das incertezas em torno do assunto, os Conselhos de Governo funcionaram até 1834. Responsáveis pelo “exame e juízo”, também considerados por muitos como necessários ao poder executivo/administrativo, eram elencados como limitadores dos abusos que poderiam ser cometidos por um agente executivo único, além de serem compostos por cidadãos com conhecimentos sobre as realidades regionais e próximos de outras autoridades e instituições; por isso mais aptos para exercerem determinadas atribuições. Neste sentido, ao longo da vigência dos Conselhos de Governo, diversas leis, decretos e decisões relacionados a estas instituições foram publicados<sup>157</sup>. Algumas destas leis especificavam atribuições já previstas no decreto de 20 de outubro de 1823 ou se referiam a ordenações de caráter executivo. Outras, elaboradas, em sua maioria, no contexto das reformas da década de 30 dos Oitocentos, conferiam atribuições a estas instâncias provinciais no processo de regulamentação, alteração ou criação de outros cargos, instituições e códigos, envolvendo assuntos como justiça, segurança pública e finanças.

### **1.2.1. Ao Conselho compete dar providências: confirmando as atribuições do decreto de 20 de outubro de 1823.**

---

<sup>153</sup> ACDIB. Sessão de 21 de maio de 1831. p. 78.

<sup>154</sup> Deputado geral pela província de São Paulo.

<sup>155</sup> ACDIB. Sessão de 21 de maio de 1831. p. 78.

<sup>156</sup> Evaristo Ferreira da Veiga foi eleito pela província de Minas Gerais.

<sup>157</sup> Também destacamos que, no Primeiro Reinado e nos anos iniciais da Regência, diversas propostas para a regulamentação da atuação dos Presidentes de província e de seus Conselhos de Governo foram realizadas. Este é o caso do projeto elaborado por Raimundo José da Cunha Mattos, eleito por Goiás, nos primeiros dias após a instalação da Assembleia Geral em 1826. Ver: SLEMIAN, Andréa. *Sob o Império das Leis...* p. 145-6. Ou da proposta apresentada na Câmara pelo representante fluminense José Joaquim Vieira Souto, relativa à criação e regulamentação do cargo de Presidente de província e do Conselho de Governo na província do Rio de Janeiro. ACDIB. Sessão de 14 de julho de 1831. p. 240.

Em Carta ao redator d' *O Universal*, “Seu constante leitor” afirmava:

como não sei, do que se tem passado no Conselho do Governo, vou dizer algumas cousas da competência dele, de que deve cuidar com o maior desvelo. Não ignora, que o nosso principal comércio, ou todo é terrestre, mas tão bem saberá que não há piores estradas, do que a da província [...]. Não terá o Ex.<sup>mo</sup> Conselho noticias do estado das estradas? Pois publique Sr. Universal o seu péssimo estado, que lho atesto eu que sou muito verdadeiro, e nada lisonjeiro. Não é uma das atribuições do Ex.<sup>mo</sup> Conselho a laboração das Minas? O que tem ele feito sobre este interessante objeto? Eu de nada sei [...]. Diz-se tão bem, que o Conselho deve promover a civilização dos índios, e a exceção de algumas providências para a insignificante Aldeia de Santa Ana, não nos consta de outra [...]. A instrução pública da província nada vale. Muitos mestres, bons ordenados, e poucos, ou nenhum discípulos. Que desgraça! Eu não tenho conhecimentos para descortinar a causa deste grande mal; e ao Conselho, a quem há de ser patente, quanto houver na Secretaria sobre esta matéria, compete dar as providências [...].<sup>158</sup>

A carta efetuava uma dura crítica à atuação do Conselho de Governo de Minas Gerais, em um momento conturbado para a instituição, que acabara de ser instalada, mas que já se via envolta na polêmica relativa à exploração do Rio Doce e das minas devolutas à suas margens<sup>159</sup>. No caso, o leitor alegava que o Conselho de Governo não vinha desempenhando bem as atribuições que lhe foram conferidas, muitas delas, voltadas para a promoção do desenvolvimento das províncias. Para além das disputas políticas que estas afirmações envolviam, elas denotam o papel que deveria ser desempenhado, ao menos legalmente, pelos Conselhos de Governo, o que abria margem tanto para a promoção de suas ações como para as críticas a elas.

Como observa Carlos Eduardo França de Oliveira, o decreto constituinte de 20 de outubro de 1823 conferia basicamente três grupos de atribuições aos Conselhos de Governo: àquelas centradas nas questões infraestruturais da província, às destinadas à fiscalização dos negócios públicos e àquelas relativas à suspensão de funcionários, no caso, de magistrados e do comandante militar<sup>160</sup>. Os Presidentes de província em Conselho, pelo decreto constituinte, seriam responsáveis por diversas medidas que remetiam ao desenvolvimento econômico, educacional e, não menos, ao conhecimento da população e das localidades que compunham as províncias, bem como às possibilidades de expansão do aparato do Estado.

<sup>158</sup> *O Universal*. Seu Constante leitor. Correspondências. 27 de julho de 1825. n. 05.

<sup>159</sup> Uma das primeiras medidas tomadas pelo Conselho de Governo mineiro foi relativa ao pedido de revogação do decreto de 6 de maio de 1825, que autorizava a exploração do Rio Doce e das minas devolutas de suas margens por estrangeiros. Porém, nos periódicos do período, é possível acompanhar um intenso debate em torno da questão, desde felicitações pela atuação do Conselho de Governo como questionamentos sobre a autoridade dele em contestar uma medida tomada pelo Executivo central.

<sup>160</sup> OLIVEIRA, Carlos Eduardo França de. *Poder local e palavra impressa...* p. 106-107.

Para além das previsões do decreto constituinte, nos anos iniciais do Império, um conjunto de leis foi debatido e publicado, confirmando e especificando as responsabilidades dos Presidentes de província em Conselho sobre o provimento de algumas matérias. Dentre elas, leis relativas à divisão administrativa, à educação pública e à feitura de obras públicas.

A Constituição de 1824 não demarcou as subdivisões territoriais ou administrativas do Império. Faz menções, entretanto, às províncias e às câmaras municipais, divisão civil e política, mas, também, às paróquias, que eram uma divisão eclesiástica<sup>161</sup>. Deste modo, as divisões civil, judiciária e eclesiástica se sobrepunham e eram utilizadas na Carta Constitucional para a regulamentação do aparato estatal.

Em virtude das indefinições das divisões administrativas presentes na própria Carta Constitucional de 1824, os anos iniciais do Império foram marcados pela recorrência às diferentes demarcações do território (civil, política e eclesiástica). Tendo em vista a necessária vinculação entre a normatização legal e a circunscrição espacial, a realização de divisões administrativas era proeminente para viabilização da implementação das leis. E os Presidentes de província em Conselho seriam encarregados de diversas atribuições relativas à divisão administrativa do Estado.

Além de propor o estabelecimento de câmaras municipais, como previsto pela lei de 20 de outubro de 1823<sup>162</sup>, os Presidentes em Conselho nas províncias e o governo na capital, seriam responsáveis pela demarcação e anexação das freguesias e capelas curadas sujeitas a diferentes municípios<sup>163</sup>. Esta determinação tinha um objetivo prático referente aos impasses que de sua falta decorreriam para o alistamento da Guarda Nacional, cuja proposta estava em discussão quando da elaboração desta determinação<sup>164</sup>. Ela confirmava a competência dos Presidentes em Conselho de interferir na divisão de suas respectivas províncias visando à efetiva execução da lei que instituiria a milícia cidadã. Este também é o caso da atribuição delegada ao governo na Corte e aos Presidentes em Conselho nas demais províncias pelo Código de Processo de

---

<sup>161</sup> MONTEIRO, Tobias. *História do Império: o Primeiro Reinado*. Rio de Janeiro: F. Briguiet & Cia editores, 1939. v. 1.

<sup>162</sup> BRASIL. Lei de 20 de outubro de 1823... Art. 24º § 4.

<sup>163</sup> Porém, as freguesias deveriam ser anexadas ao município sede da Igreja matriz. BRASIL. Decreto de 8 de Novembro de 1831. *Collecção das Leis do Império do Brazil de 1831: Atos do Poder Executivo*. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1873.

<sup>164</sup> ACDIB. Sessão de 22 de outubro de 1831 e; ASIB. Sessão de 29 de outubro de 1831.

1832, relativa à realização da nova divisão de termos e comarcas, divisão esta que interferia no estabelecimento dos conselhos de jurados, juízes municipais e de direito, promotores, etc.

Os Presidentes de província em Conselho e o Ministro dos Negócios do Império, ainda, a partir do decreto de 29 de julho de 1828, poderiam alterar a divisão eleitoral estabelecida pelo decreto de 26 de março de 1824, estreitando os distritos eleitorais e multiplicando-os<sup>165</sup>. O decreto também estabelecia que o Ministro do Império na Corte e os Presidentes em Conselho nas demais províncias fixariam as épocas e dariam as providências para a realização das eleições dentro do prazo de seis meses, e multariam os colégios que não remetessem a tempo os resultados de seus trabalhos. Tais determinações, igualmente, objetivavam facilitar à execução das eleições, pois, os Presidentes de província em Conselho teriam o “mais exato conhecimento do estado de sua província”<sup>166</sup> e deveriam ser encarregados, por isso, das demarcações dos distritos e das datas.

Os Presidentes, para a realização destas medidas, ao menos legalmente, precisariam da cooperação dos Conselhos de Governo, pois, como afirmava o deputado mineiro Bernardo Pereira de Vasconcellos<sup>167</sup> durante a discussão desta lei, aos Conselhos de Governo “compete proporem tudo quanto for à bem das províncias, e não se pode duvidar que as eleições são a causa mais interessante de uma província”<sup>168</sup>. Muitos deputados expressavam desconfianças em relação aos Presidentes de província e propunham uma necessária vinculação deles aos Conselhos de Governo. Exemplo disso é a afirmação do deputado Vasconcellos, de que os Presidentes “ostentam ser universais herdeiros dos capitães-generais” ou a de Custódio Dias<sup>169</sup>, de que os Presidentes concorriam “em grande parte para o atraso das eleições”<sup>170</sup>.

São indícios dos receios em relação ao “delegado do Imperador” as propostas de emendas, que, apesar de não aprovadas, sugeriam punições como a suspensão ou

---

<sup>165</sup> BRASIL. Decreto de 29 de Julho de 1828. *Colleção das Leis do Império do Brazil de 1828: Atos do Poder Executivo*. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1878.

<sup>166</sup> Fala do deputado Holanda Cavalcanti no debate do artigo que marcava o prazo das eleições. ACDIB. Sessão de 20 de maio de 1828. p. 121.

<sup>167</sup> Foi eleito deputado pela província de Minas Gerais.

<sup>168</sup> ACDIB. Sessão de 20 de maio de 1828. p. 120.

<sup>169</sup> Eleito por Minas Gerais.

<sup>170</sup> Deputado geral por Minas Gerais,

mesmo a prisão dos Presidentes que dificultassem o prazo das eleições<sup>171</sup>. Quanto à demarcação dos distritos eleitorais pelos Presidentes de província em Conselho, se haviam divergências, elas não foram expressas nas discussões analisadas tanto no Senado como na Câmara. Observa-se, ainda, que esta lei tornava os Presidentes de província em Conselho responsáveis pelo andamento das eleições provinciais e suas atuações poderiam resultar na maior ou menor intensidade do comparecimento dos eleitores de determinadas áreas, o que influía nos resultados dos pleitos.

Assim sendo, os Presidentes de província em Conselho tinham margem para tomada de algumas decisões e elaboração de sugestões relativas à divisão civil, judiciária e eclesiástica das províncias, mesmo que por vezes, com a necessidade de submetê-las à comprovação da Assembleia Geral, o que tinha implicações na distribuição dos encarregados, controle de cargos, alteração de hierarquias e prestígio, comparecimento eleitoral, submissão de jurisdição, demarcação territorial, etc.

Atribuições ligadas à instrução pública também foram atribuídas aos Presidentes em Conselho de Governo pelo decreto de 20 de outubro de 1823 e especificadas por uma legislação ordinária posterior. A Constituição de 1824 garantiu a todos os cidadãos o direito a instrução primária gratuita. E para “segurar aos cidadãos brasileiros o que lhes garante a constituição”<sup>172</sup>, a Câmara dos Deputados elaborou, em 1827, um projeto que resultaria na primeira lei do Império sobre a instrução pública<sup>173</sup>, a qual gerou intensos debates na Casa.

A proposta previa a criação de escolas de primeiras letras em todas as cidades, vilas e lugares mais populosos do Império. Estabelecia que os Presidentes de província em Conselho, com audiência das câmaras, enquanto não estivessem instalados os Conselhos Gerais, marcariam o número e as localidades das escolas, podendo as extinguir e transferir os professores para outras<sup>174</sup> e que examinariam publicamente aqueles que pretendessem ser providos para o cargo. Sobre este assunto, não havia concordância entre os deputados, e depois entre os senadores, na atribuição de tais imputações aos Presidentes de província em Conselho, acarretando divergências

---

<sup>171</sup> ACDIB. Sessão de 20 de maio de 1828. p. 120.

<sup>172</sup> Fala do Arcebispo da Bahia. ACDIB. Sessão de 10 de julho de 1827. p. 103.

<sup>173</sup> Apesar das discussões já ocorridas nas províncias sobre as escolas de primeiras letras, sobretudo, pela delegação de responsabilidade aos Presidentes de província em Conselho para promoverem a educação da mocidade, apenas com a lei de 15 de outubro de 1827 o processo foi regulamentado.

<sup>174</sup> ACDIB. Sessão de 10 de julho de 1827. Arts. 1º e 2º.

relativas à qual esfera (municipal, provincial e geral) e, quando em anuência sobre a esfera, a qual instituição (Conselhos Gerais ou Presidentes de província em Conselho) competiria à determinação e resolução sobre as matérias apresentadas nos artigos.

Alguns julgavam, por exemplo, que os exames dos mestres deveriam ser feitos pelas câmaras municipais, enquanto outros, como Miranda Ribeiro<sup>175</sup>, viam uma contradição em marcarem que haveria escolas em todos os locais mais populosos, mas arbitrarem aos Presidentes de província em Conselho a decisão dos lugares e da quantidade.

Em defesa da proposta, Bernardo Pereira de Vasconcellos resumia boa parte dos argumentos utilizados não apenas na discussão desta lei, mas nos debates sobre a legislação que dava atribuições aos Presidentes de província em Conselho:

Quem melhor do que o Presidente em Conselho? Não é possível determinarem-se na lei os lugares mais populosos porque esses conhecimentos nos faltam: por isso assento que diz muito bem o artigo que ao Presidente compete marcar o número, não há tal contradição que se julgou encontrar no artigo – o número há de ser marcado pelo Conselho a quem já pela lei de 1823 foi encarregada a instrução pública primária.<sup>176</sup>

Além de tais atribuições já estarem determinadas pelo decreto de 20 de outubro de 1823, os Presidentes de província em Conselho, na perspectiva de muitos deputados, eram aqueles que detinham maiores conhecimentos sobre as províncias. Assim, estavam em melhor condição que os deputados para determinarem sobre assuntos que demandavam informações circunscritas das realidades regionais.

Os deputados também divergiam sobre os artigos da proposta que previam que os Presidentes de província em Conselho fariam as nomeações dos professores e estipulariam o ordenado a partir de valores pré-estabelecidos pela lei, opondo os que consideravam serem eles as autoridades mais próprias e os que julgavam ser preciso a última aprovação da alçada geral.

Nesta segunda posição, os deputados contrários ao exercício destas prerrogativas pelos Presidentes em Conselho se valiam da Constituição de 1824 para indicar que, em sua observância, as instituições provinciais não poderiam deter determinadas capacidades, como decisões relativas a nomeações e a ordenados, que deveriam ser

---

<sup>175</sup> Eleito deputado geral pela província de Minas Gerais.

<sup>176</sup> ACDIB. Sessão de 10 de julho de 1827. p. 105.

submetidos à última aprovação do poder geral, até pelas divisões entre o que seria competência do executivo e aquilo que competiria ao legislativo.

José Baptista Bernardino Pereira<sup>177</sup>, por exemplo, afirmava que “ao poder executivo pertence fazer nomeações, e por isso acho que os Presidentes devem fazer a proposta: mas Sr. Presidente, o estipular ordenados de maneira nenhuma, isto pertence ao Corpo Legislativo [...]”<sup>178</sup>. Sugeria, por isso, que a autoridade da província estipulasse um ordenado temporário, ficando a última aprovação sob a competência do Corpo Legislativo.

Mas em resposta, o baiano Lino Coutinho<sup>179</sup>, considerando os Presidentes em Conselhos as autoridades mais próprias para as nomeações e marcação de ordenados, defendia que o:

ilustre deputado [Baptista Pereira] quer arrancar das províncias a autoridade que lhes pertencem e quer sujeitar a corte até um simples negócio de uma província: é preciso acabarmos com isso, é preciso que as províncias possam tomar medidas de seu governo interno uma vez que não sejam medidas legislativas universais: porque estamos reduzindo as provinciais a um tal ponto que um homem para ser contramestre de pedreiro é necessário vir procurar aprovação na Corte do Rio de Janeiro?<sup>180</sup>

Lino Coutinho, durante sua atuação política, recorrentemente indicava como uma questão central em suas proposições o governo das províncias. Nas Cortes de Lisboa havia defendido que “o Brasil não se deve olhar como um só país, são tantos países diferentes quantas as províncias do Brasil”<sup>181</sup> e, por isso, propagado a soberania provincial e a “liberdade” das províncias em deliberar sobre sua organização política. Com a outorga da Constituição de 1824, na atividade parlamentar brasileira, voltava seus esforços para uma maior descentralização das decisões provinciais em relação às instituições centrais e, por conseguinte, ampliação da autonomia das regionalidades para resolverem seus assuntos. Para Lino Coutinho era preciso acabar com a dependência das províncias em relação a Corte e deixá-las tomar resoluções concernentes aos seus governos internos, ainda mais por não se tratar de “medidas legislativas universais”.

Apesar de submeter à última aprovação da Assembleia Geral assuntos como os ordenados arbitrados, proposta que acabou saindo vencedora entre os deputados, o

<sup>177</sup> Eleito pela Província do Espírito Santo.

<sup>178</sup> ACDIB. Sessão de 10 de julho de 1827. p. 107.

<sup>179</sup> José Lino Coutinho foi deputado pela Bahia.

<sup>180</sup> ACDIB. Sessão de 10 de julho de 1827. p. 107.

<sup>181</sup> Diários das Cortes Gerais. Sessão de 04 de março de 1822 *Apud* BERBEL. Márcia Regina. *A nação como artefato...* p. 131.



projeto final aprovado pela Câmara para ser remetido ao Senado previa um significativo grau de autonomia das decisões relativas à instrução pública primária para as instituições provinciais. Entretanto, muitas destas propostas foram cerceadas pela segunda Casa, que ampliou a alçada de submissão das decisões à Assembleia Geral.

No Senado, argumentos sobre a importância de delegar as atribuições aos Presidentes de província em Conselho e não apenas aos Presidentes foram frequentes. O senador Oliveira<sup>182</sup>, ao falar sobre como evitar os maus mestres, problemática indicada pelo senador Gomide, defendia que “como a sua escolha não fica a cargo de um só homem, porém sim do Presidente com o seu Conselho, é de esperar pelo zelo de cidadãos tão conspícuos a vigilância e inspeção no cumprimento desses deveres”<sup>183</sup>.

A mesma argumentação foi suscitada nos debates sobre o artigo do projeto que previa a demissão de mestres pelos Presidentes de província em Conselho. O Marquês de Caravelas posicionava-se contra o artigo por julgar que era contra o sistema geral da legislação; indicava, por isso, uma emenda para que o pudesse suspender e depois, somente por sentença, o empregado seria demitido. Contra a proposta, o pernambucano Borges<sup>184</sup> argumentava que o Presidente “não há de fazer isto no ar, e só por si, porém em Conselho”<sup>185</sup>.

O Marquês de Inhambupe<sup>186</sup>, por sua vez, julgava que o artigo que previa as nomeações dos professores estava mal redigido, pois não deixava claro em sua segunda parte que os Conselhos de Governo interviriam em tal nomeação, podendo alguns entender que eles teriam voto apenas consultivo na ocasião e não deliberativo, como deveria ser. Já o Marquês de Santo Amaro<sup>187</sup>, considerava a doutrina bem clara e asseverava que “o Presidente não tem arbítrio nenhum; quem o tem é o Conselho”<sup>188</sup>.

Este senador ainda levantava outra questão, relativa à definição de a qual instituição provincial caberia a promoção da instrução pública. O motivo era que o artigo proposto pelos deputados previa que esta imputação seria exercida pelos Presidentes de província em Conselho até a instalação dos Conselhos Gerais. Mas o

---

<sup>182</sup> Luiz José de Oliveira foi senador pela província do Piauí.

<sup>183</sup> ASIB. Sessão de 14 de agosto de 1827. p. 184.

<sup>184</sup> José Inácio Borges foi escolhido senador por Pernambuco.

<sup>185</sup> ASIB. Sessão de 14 de agosto de 1827. p. 191.

<sup>186</sup> Antônio Luís Pereira da Cunha foi senador pela província de Pernambuco

<sup>187</sup> José Egídio Álvares de Almeida foi senador pelo Rio de Janeiro.

<sup>188</sup> ASIB. Sessão de 14 de agosto de 1827. p. 189.

Marquês de Inhambupe considerava que “entre as atribuições que na lei de 20 de outubro de 1823, se marcam aos Presidentes e Conselhos do Governo, vem a de promoverem a instrução pública; por consequência aos Presidentes de província em Conselho é que deve competir este objeto em todo o tempo”<sup>189</sup>. Sugestão, entretanto, não compartilhada pela maioria dos senadores.

Ainda concernente a esta problemática, muitos senadores indicavam que era necessário declararem que as resoluções dos Presidentes em Conselho seriam submetidas à aprovação da Assembleia Geral. Nesta direção, aprovaram uma emenda para que o número e as localidades das escolas, ainda que providas pelas autoridades provinciais, fossem remetidas para última aprovação à Assembleia Geral, pois a criação de empregos, de acordo com a Constituição, seria privativa do poder legislativo e às nomeações do executivo.

O Marquês de Santo Amaro, favorável a emenda, esclarecia que a Constituição estabelecia que pertence ao poder executivo prover todos os empregos civis e:

é verdade que os Presidentes são delegados do poder executivo, mas como tais só podem prover provisoriamente estes empregos, e dar parte ao governo para este então nomear, devendo os mestres solicitar do governo suas cartas. Nós não temos uma confederação, porém um governo constitucional e, portanto não devemos relaxar os laços que unem as diferentes autoridades com o centro do poder, mas antes estreitá-los.<sup>190</sup>

Associando a autonomia dos Presidentes em Conselho para a resolução de determinadas matérias à “confederação”, o senador deixava clara sua posição: dar autonomia para as províncias sobre estas questões era relaxar os laços que uniam as diferentes autoridades com o centro de poder, e o que deveriam fazer era estreitá-los.

Já o Marquês de Caravelas, nesta matéria, se opunha às emendas para a última aprovação da Assembleia Geral. Argumentava que, se o artigo tratasse apenas das localidades das escolas, a decisão deveria ser dos Presidentes de província em Conselho, como “delegados do poder executivo”, mas como também tratava do número, deveria ser atribuição dos Conselhos Gerais, uma vez que “a criação de empregos é privativa do poder legislativo” e que estes organismos, “encarregados de zelar e promover os interesses da sua respectiva província” são os que melhor conheceriam o que convém<sup>191</sup>. Se, em relação à suspensão de empregados pelos Presidentes de província em Conselho,

<sup>189</sup> ASIB. Sessão de 27 de agosto de 1827. p. 243.

<sup>190</sup> ASIB. Sessão de 27 de agosto de 1827. p. 249.

<sup>191</sup> ASIB. Sessão de 27 de agosto de 1827. p. 244.

o Marquês de Caravelas havia feito oposição por considerar que a medida iria contra o sistema geral da legislação, nesta matéria ponderava que não deveriam levar a tão alto ponto a determinação de que compete ao governo prover os ofícios, e que nisso não haveria contradição com a Constituição. Além do mais “o Imperante entra também na factura desta lei, bem como das mais por meio da sua sanção, e uma vez que ele a sancione, segue-se que delega uma parte do seu poder aos Presidentes para fazerem estas nomeações em atenção ao bem público [...]”<sup>192</sup>.

Ao fim, as emendas feitas pelo Senado foram aprovadas pela Câmara dos Deputados, resultando na lei de 15 de outubro de 1827. Tal lei mandava criar escolas de primeiras letras em todas as cidades, vilas e lugares mais populosos do Império. Ela estabelecia que os Presidentes de província em Conselho com audiência das câmaras, enquanto não estivessem instalados os Conselhos Gerais, marcariam o número e as localidades das escolas, podendo as extinguir de locais pouco populosos e transferir os professores para outras, dando conta a Assembleia Geral para resolução final.

Ainda de acordo com esta lei, os Presidentes de província em Conselho taxariam interinamente os ordenados dos professores entre 200\$000 e 500\$000 de acordo com as circunstâncias, levando presente à Assembleia Geral para aprovação, e eram autorizados a conceder gratificação anual que não excedesse a terça parte do ordenado aos professores que por mais de doze anos ininterruptos tivessem servido e se distinguido. Aqueles que pretendessem ocupar as cadeiras seriam examinados publicamente perante os Presidentes de província em Conselho, que proveriam os que julgassem mais dignos e dariam parte ao governo para sua nomeação. Os provimentos dos professores e mestres seriam vitalícios, mas os Presidentes de província em Conselho os poderiam suspender e, por sentença, seriam demitidos. Por fim, os Presidentes de província em Conselho seriam responsáveis por determinar, onde julgassem necessário, o estabelecimento de escolas de meninas nas cidades e vilas mais populosas<sup>193</sup>.

A confirmação e especificação de atribuições delegadas aos Presidentes de província em Conselho pelo decreto constituinte também pode ser verificada no que se refere a questões infraestruturais ligadas à feitura de obras públicas, aspecto de

---

<sup>192</sup> ASIB. Sessão de 27 de agosto de 1827. p. 250.

<sup>193</sup> BRASIL. Lei de 15 de outubro de 1827. *Collecção das Leis do Império do Brazil de 1827: Atos do Poder Legislativo*. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1878.

magnitude econômica<sup>194</sup> e política para o período, uma vez que representavam caminhos para o desenvolvimento agrícola e “industrial” e para a viabilização da comunicação entre as partes que compunham o Império. E, estes debates, tal como os da lei relativa a educação pública, também envolveriam divergências sobre a quem deveria ser imputada determinada atribuição: a esfera de poder local, mediante as câmaras municipais; provincial, e neste caso, se aos Conselhos Gerais ou aos Presidentes em Conselho de Governo; e ainda, se seria ou não necessária a última aprovação do poder central.

A Câmara dos Deputados elaborou um projeto, ainda em 1827, que pretendia a regulamentação da construção de obras públicas. O projeto foi encaminhado para o Senado no mesmo ano, mas foi discutido apenas em 1828 pelos senadores. Apesar de certo consenso sobre a importância da matéria, alguns senadores opunham-se a proposta elaborada pela Câmara dos Deputados, a partir do argumento de que, nas circunstâncias brasileiras, a realização de obras como canais, pontes e estradas seria inviável. E, a alternativa encontrada pelos deputados e defendida por muitos senadores consistia na realização das obras por empresários nacionais ou estrangeiros, via regime de concessão.

O projeto de lei, além de propor que as obras que objetivassem promover “a navegação dos rios, abrir canais, ou construir estradas, pontes, calçadas, ou aquedutos” seriam desempenhadas por “empresários nacionais, ou estrangeiros, associados em companhias, ou sobre si”<sup>195</sup>, previa em seu artigo 2º que:

Todas as obras especificadas no artigo antecedente, que forem pertencentes á mais de uma província, serão promovidas pelo Ministro e Secretário do Estado dos Negócios do Império, com a aprovação da Assembleia Geral; as que forem privativas de uma só província, pelos seus Presidentes de província em Conselho; e as que forem do termo de alguma cidade, ou vila, pelas respectivas Câmaras Municipais (grifo nosso).<sup>196</sup>

As autoridades responsáveis pela promoção das obras ainda levantariam a planta e orçariam as despesas que seriam fixadas em lugares públicos para que os cidadãos dirigissem a estas autoridades observações e reclamações<sup>197</sup>. A proposta, deste modo, delegava as esferas de poder geral, provincial e local a responsabilidade para a feitura das obras públicas.

<sup>194</sup> LEME, Marisa Sáez. *São Paulo no I Império...* p. 68.

<sup>195</sup> ASIB. Sessão de 05 de novembro de 1827. p. 292. Art. 1º.

<sup>196</sup> ASIB. Sessão de 05 de novembro de 1827. p. 292.

<sup>197</sup> ASIB. Sessão de 05 de novembro de 1827. p. 292. Arts. 3º e 4º.

Mas entre os senadores, delegar a promoção das obras públicas aos Presidentes de província em Conselho e, para alguns, às câmaras municipais, não era consenso. Neste sentido, as discussões sobre o projeto remetem a diferentes entendimentos sobre as funções das esferas de poder local e provincial. A proposta inicial previa que o Ministro do Império proveria as obras em mais de uma província, mas para tal precisava da aprovação da Assembleia Geral. Também determinava que as obras provinciais seriam providas pelos Presidentes de província em Conselho e as locais pelas câmaras municipais, mas não estabelecia, nestes casos, a prévia aprovação da Assembleia Geral.

Divergindo dessa proposta, o senador Carneiro de Campos<sup>198</sup>, defendia que, assim como o Ministro precisava da aprovação da Assembleia Geral no caso das obras nacionais, os Presidentes de província em Conselho também deveriam precisar da aprovação dos Conselhos Gerais. Afirmava que:

é verdade que a lei da criação dos Presidentes de província os encarrega destas obras, porém como a constituição veio depois, e no art. 81 estabeleceu que os Conselhos Gerais terão por principal objeto propor, discutir e deliberar sobre os negócios mais interessantes das suas províncias,<sup>199</sup>

deveriam fazer uma emenda para que ocorresse a aprovação pelos Conselhos Gerais. Carneiro de Campos ainda defendia que a aprovação por estes corpos era necessária, assim como a aprovação da Assembleia Geral para todos os casos, e não unicamente para as propostas feitas pelo Ministro do Império.

Também favorável a proposição de obras pelos Conselhos Gerais, o Marquês de Caravelas<sup>200</sup>, por sua vez, salientava ainda mais a necessidade de aprovação das propostas pela Assembleia Geral, “posto que alguns consideram nesses Conselhos certo Poder Legislativo, pois que as suas decisões são executadas independentemente da aprovação da Assembleia Geral, quando esta não se acha reunida”; contudo, nos casos da feitura de obras, haveria demanda de despesas, e “é necessário quem as autorize, e que só a Assembleia Geral pode fazer: demanda a imposição de impostos, e só a Assembleia Geral os pode instituir”<sup>201</sup>.

Apesar de concordarem sobre a intervenção dos Conselhos Gerais e a submissão de todas as propostas à Assembleia Geral, indicando posicionamentos que pretendiam um maior atrelamento das decisões tomadas pelas instituições provinciais ao centro

---

<sup>198</sup> Senador pela província da Bahia.

<sup>199</sup> ASIB. Sessão de 16 de junho de 1828. p. 246-7.

<sup>200</sup> José Joaquim Carneiro de Campos, foi senador pela Bahia.

<sup>201</sup> ASIB. Sessão de 16 de junho de 1828. p. 247- 8.

político-administrativo do Império, Carneiro de Campos e Marquês de Caravelas divergiam sobre os significados de “promover” as obras, pois, para o primeiro, significava a realização de propostas, já para o segundo, tratava-se da execução. Eles ainda discordavam sobre o papel das câmaras municipais. Para Carneiro de Campos, os municípios deveriam submeter à aprovação dos Conselhos Gerais tais obras, já para Marquês de Caravelas, esta submissão não era necessária.

A despeito das indicações o artigo passou por duas modificações na redação final: uma emenda que declarava que o Ministro do Império também proveria as obras na Corte e a supressão da submissão das propostas do Ministro à Assembleia Geral, sendo que não há, neste artigo, a necessidade declarada de solicitar a aprovação da Assembleia Geral<sup>202</sup>.

A dubiedade dos significados da promoção de obras pelos Presidentes de província em Conselho ainda aparece nos artigos que estabelecem os gastos, pois é previsto que, nos casos em que fosse necessário o auxílio da Fazenda Pública, deveria haver aprovação pela Assembleia Geral até mesmo para a marcação das taxas de indenização de despesas a serem cobradas. Nos demais, as rendas para as obras poderiam decorrer dos municípios e/ou das rendas provinciais destinadas pela lei de 20 de outubro de 1823, conforme explicitava o senador Carneiro de Campos nas discussões do artigo. Em relação às obras a serem providas pelas câmaras municipais, poucos meses depois foi aprovada a lei de 1º de outubro de 1828, que dava regimento as câmaras municipais e submetia à aprovação dos Conselhos Gerais as obras de “grande importância” com o auxílio de sócios ou empreendedores, não mencionando neste ponto os Presidentes de província em Conselho.

Em linhas gerais, estas leis nos ajudam a compreender as disputas em torno da construção do aparato estatal nos anos iniciais do Império. As demandas por maior autonomia das instituições provinciais, pelo menos até a instalação dos Conselhos Gerais, se voltavam para a participação dos Conselhos de Governo nas decisões relativas a aspectos de cunho executivo e para as demandas de que estes órgãos, juntamente com os Presidentes de província, pudessem tomar decisões sem a submissão delas à alçada geral.

---

<sup>202</sup> BRASIL. Lei de 29 de Agosto de 1828. *Collecção das Leis do Império do Brazil de 1828*: Atos do Poder Legislativo. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1878.

A conferência de atribuições aos Presidentes de província em Conselho se pautava no argumento de que eles detinham um maior conhecimento das províncias, o que era necessário até mesmo para viabilizar a aplicabilidade da lei. E não bastava o Presidente, pois a decisão não poderia vir de apenas um indivíduo, mas de vários, aspecto motivado tanto pelas desconfianças em relação aos Presidentes como em virtude do conhecimento por parte dos conselheiros, “cidadãos tão conspícuos”<sup>203</sup>, daquilo que seria melhor para as províncias. Igualmente, a observância do decreto de 20 de outubro de 1823 amparava a participação dos Presidentes de província em Conselho nestas decisões.

Por outro lado, havia uma tensão em relação à concentração destas atribuições: se em nível local, a partir do arbítrio das câmaras municipais, ou regional, com a delegação de atribuições aos Presidentes de província em Conselho ou aos Conselhos Gerais. E, neste embate, as leis aprovadas indicam que cada vez mais as províncias eram fortalecidas como esferas de poder em detrimento das municipalidades, o que se intensificaria a partir de 1828 com o regimento das câmaras municipais.

Além disso, havia um conflito em relação ao papel a ser desempenhado pelos Presidentes de província em Conselho e pelos Conselhos Gerais, pois alguns deputados e senadores divergiam em relação a qual destes espaços recairia a responsabilidade das determinações que debatiam. Esta divergência ainda remete a outra, que é a “natureza” executiva e/ ou legislativa das instituições provinciais ou a necessária submissão delas ao governo central, do qual de fato emanariam tanto o poder executivo como o legislativo. Neste assunto, os debates se convertiam simultaneamente em possibilidades de maior autonomia provincial ou maior ingerência do governo central, com preponderância de acordo com a lei e, mesmo com os artigos específicos, para um ou para outro.

### **1.2.2. As reformas da década de 30.**

Pelo decreto de 20 de outubro de 1823 os Presidentes de Província foram concebidos como delegados do executivo nas regionalidades e os Conselhos de Governo, os auxiliariam nesta tarefa, não obstante serem desprovidos de força

---

<sup>203</sup> ASIB. Sessão de 14 de agosto de 1827. p. 184.

executiva<sup>204</sup>. Já a Constituição de 1824, em seu artigo 102, determinava que o Imperador seria o chefe do poder executivo e o exerceria por meio de seus Ministros de Estado<sup>205</sup>, enquanto os Presidentes de província são instituídos como agentes da administração provincial<sup>206</sup>.

O poder executivo era concebido por muitos juristas e políticos do século XIX como composto pelo poder executivo e pelo poder administrativo. Visconde do Uruguai, por exemplo, no *Ensaio sobre o Direito Administrativo*, caracteriza este poder como dividido entre executivo puro (também chamado de político e governamental) e administrativo. O primeiro seria exercido pelo chefe do poder executivo e seus ministros, direta e indiretamente e, o segundo, por órgãos e diversos agentes responsáveis e amovíveis<sup>207</sup>. Nas províncias, o poder executivo seria desempenhado pelos Presidentes de província, que juntamente com os Conselhos de Governo pelo decreto de 20 de outubro de 1823, eram responsáveis por tudo que demandasse exame e juízo administrativo<sup>208</sup>.

Apesar das definições, a própria Constituição do Império do Brasil de 1824 possibilitava interpretações distintas sobre algumas das atribuições delegadas ao Imperador, que era simultaneamente chefe do poder executivo e delegado privativo do poder moderador, assim como divergências sobre o papel a ser desempenhado pelos agentes intermediários, como é o caso dos Presidentes e Conselhos de Governo. Além

---

<sup>204</sup> É neste sentido que as determinações do Conselho de Governo deveriam ser expedidas pelo Presidente de Província. Ver: BRASIL. Decisão 23 de julho de 1828. *Collecção das Decisões do Governo do Império do Brazil de 1828*: Atos do Poder Executivo. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1878.

<sup>205</sup> As principais atribuições do executivo seriam convocar a Assembleia Geral; nomear bispos, e prover os benefícios eclesiásticos; nomear magistrados; prover empregos civis e políticos; nomear os comandantes da Força de terra e mar e removê-los; nomear embaixadores e agentes diplomáticos e comerciais; dirigir negociações políticas com as nações estrangeiras e fazer tratados; declarar guerra e fazer paz; conceder cartas de naturalização; conceder títulos, honras, ordens e distinções; expedir os decretos, instruções, e regulamentos adequados á boa execução das Leis, dentre outras. BRASIL. *Constituição Política do Império do Brasil de 1824*. Cap. II.

<sup>206</sup> A Carta Constitucional estabelecia, ainda, que uma lei designaria as atribuições dos Presidentes.

<sup>207</sup> Sobre os debates em torno do poder executivo e moderador ver: SOUZA, Paulino José Soares de Souza (Visconde do Uruguai). *Ensaio sobre o Direito Administrativo...* p. 53.

<sup>208</sup> Pimenta Bueno efetua uma divisão semelhante ao definir o poder executivo como encarregado “da execução das leis de interesse coletivo da sociedade, mas também da deliberação e impulsão, da segurança e gestão da alta administração do Estado”. Cf. BUENO, José Antônio Pimenta. *Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império*. Rio de Janeiro: Typographia de J. Villeneuve e C. 1857. p. 227- 233.



disso, muitas das funções do poder moderador eram designadas ao poder executivo em outras Constituições ou textos jurídicos<sup>209</sup>.

Com a Abdicação de D. Pedro I em 07 de abril de 1831, momento que, conforme assinala Marcello Basile, engendrou amplos debates sobre os fundamentos do governo<sup>210</sup>, as funções dos Presidentes e dos Conselhos de Governo acarretariam discussões sobre a divisão de poderes, envolvendo as atribuições do executivo, mas também as do moderador e as relações a serem estabelecidas com o legislativo e com o judiciário. A questão seria apropriada para fazer frente ou para defesa de propostas que, ao conferir determinadas atribuições aos Presidentes de província em Conselho, aumentavam as possibilidades de que os negócios provinciais fossem resolvidos por instâncias atuantes na própria província. Estes dois pontos envolviam uma multiplicidade de entendimentos que entrariam em disputa na elaboração da legislação do Império.

Afora tais questões, a problemática da criação de mecanismos para a manutenção da ordem apareceria de maneira proeminente entre os legisladores. Os riscos de desagregação do Império ou mesmo da restauração, os movimentos de rua, as manifestações populares<sup>211</sup> e, de modo geral, a intensificação da mobilização política e os receios da “anarquia” e da “desordem”, também figuram como pontos a serem considerados.

A seguir, analisaremos a lei regencial e leis relacionadas à administração da justiça e segurança que envolveram algumas das questões mencionadas. Esta legislação, mesmo quando circunscrita a outras problemáticas, nos ajuda a compreender o lugar destinado aos Presidentes e Conselhos de Governo pelos representantes da nação, tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado, indicando o fortalecimento das instâncias provinciais em detrimento das autoridades locais e suas distintas instrumentalizações, seja na busca por maior autonomia de decisão das províncias sobre os negócios a elas

---

<sup>209</sup> Ver: SOUZA, Paulino José Soares de Souza (Visconde do Uruguai). *Ensaio sobre o Direito Administrativo...*

<sup>210</sup> BASILE, Marcello. O laboratório da nação... p. 72.

<sup>211</sup> Sobre os movimentos populares ver: RIBEIRO, Gladys Sabina. “Pés-de-chumbo” e “Garrafeiros”: conflitos e tensões nas ruas do Rio de Janeiro no Primeiro Reinado (1822 – 1831). *Revista Brasileira de História*. São Paulo: ANPUH/FAPESP/Marco Zero, vol. 12, n.º 23/24, 1991/1992; BASILE, Marcello. O laboratório da nação...

relativos, pela expansão do aparato estatal, pela racionalização do governo ou pela manutenção da ordem.

*a. Dividindo atribuições: a Lei regencial e os Presidentes em Conselho*

A situação de vacância do trono era prevista pela Constituição de 1824 em seu Capítulo V – *Da Regência na menoridade, ou impedimento do Imperador*. No entanto, a Abdicação de D. Pedro I ocorreu em meio a um processo no qual algumas destas previsões não poderiam ser cumpridas, como a escolha de uma Regência provisória em virtude da ausência de um ministério para assumir as funções. Além deste aspecto prático, faltava um regulamento específico sobre a atuação da Regência, o que acabou por criar um momento de intensos debates sobre as estruturas do Estado monárquico e de releitura das previsões constitucionais<sup>212</sup>.

Menos de um mês após a Abdicação, a Câmara dos Deputados nomeou uma comissão para a redação da lei que marcaria a forma da eleição da Regência e suas atribuições. Foram eleitos os deputados Paula Sousa, Costa Carvalho<sup>213</sup> e Honório Hermeto Carneiro Leão<sup>214</sup> que elaboraram um projeto cujas discussões começaram no dia 14 de maio. Durante os debates que viriam a dar formato a Lei de 14 de Junho de 1831 destacaram-se como pontos de disputa o caráter temporário ou permanente da Regência, a concessão de títulos nobiliárquicos e o direito ou não da Regência de suspender a Câmara dos Deputados<sup>215</sup>.

Para além destes assuntos, diversas discussões envolveram os Presidentes de província e os Conselhos de Governo, uma vez que o projeto inicial elaborado pela comissão continha artigos que conferiam atribuições a eles cumulativamente com a Regência. Algumas destas propostas acabaram não sendo aprovadas, mas, ao longo das discussões, outras foram elaboradas e figuraram na redação final da lei.

Observam-se nos debates diferentes visões políticas esboçadas pelos legisladores, que se inseriam em projetos que, por vezes, eram antagônicos em seus meios, mas que, por outras, partilhavam de expectativas similares. Apesar de ser possível identificar certas tendências associadas aos grupos *moderado*, *caramuru* e

---

<sup>212</sup> Sobre o assunto ver: BARBOSA, Silvana Mota. *A Sphinge monárquica...* p. 172-173.

<sup>213</sup> Eleito deputado pela Bahia.

<sup>214</sup> Deputado geral por Minas Gerais.

<sup>215</sup> BASILE, Marcello. *O laboratório da nação...* p. 73.

*exaltado*, como observa Marcello Basile, estas próprias “facções” apresentavam divergências internas. Além disso, interesses regionais, estratégias políticas e discordâncias de princípios “levavam à existência de contingentes flutuantes”, fazendo com que o ambiente nas instituições representativas fosse mutável e incerto<sup>216</sup>.

Além do mais, concentramos nossas análises apenas nos debates relativos aos Presidentes de província em Conselho, matéria que alavancava posicionamentos que se articulavam e rearticulavam a despeito de posições “faccionais”, e que também variavam de acordo com a província de origem, com os entendimentos acerca do princípio da divisão entre poderes, com as conjunturas de perturbações sociais, etc. Situação diversa dos debates acerca das reformas constitucionais, quando estas identidades políticas se expressam de maneira mais contundente<sup>217</sup>.

Neste sentido, em detrimento de uma associação partidária, é razoável indicar que os debates da lei regencial que envolviam a conferência de atribuições aos Presidentes e Conselhos de Governo, se relacionavam a problemáticas distintas, mas, em especial, à questão de maiores possibilidades de autonomia das decisões político-administrativas pelas províncias e a relação a ser estabelecida entre os poderes executivo, legislativo, judiciário e moderador, pontos, na maioria das vezes, não dissociados.

O artigo 6º do projeto de lei apresentado na Câmara dos Deputados foi o primeiro a levantar divergências no que se refere à presidência da província e aos Conselhos de Governo. O artigo previa que:

A atribuição de aprovar e suspender interinamente as resoluções dos conselhos provinciais será exercida cumulativamente pela Regência e pelos Presidentes das respectivas províncias em Conselho, com declaração porém que a Regência e os Presidentes não possam aprovar as resoluções dos conselhos provinciais:

§ 1º: que envolverem aumento ou diminuição de força.

§2º: que dispuserem de quantias que excedam as decretadas na lei do orçamento para as despesas particulares da respectiva província.

§3º: todas as que versarem sobre matéria que não seja da competência dos conselhos provinciais (grifo nosso).<sup>218</sup>

Como trataremos em momento oportuno, de acordo com a Constituição de 1824, caso a Assembleia Geral não estivesse reunida, o Imperador poderia, provisoriamente,

<sup>216</sup> BASILE, Marcello. Deputados da Regência... p. 106.

<sup>217</sup> Sobre o assunto ver o Capítulo 3: O pomo da discórdia.

<sup>218</sup> ACDIB. Sessão de 21 de maio de 1831. p. 73.

mandar executar ou suspender as resoluções encaminhadas pelos Conselhos Gerais<sup>219</sup>. O artigo, de tal modo, pretendia regular esta atribuição do Imperador, associada ao poder moderador, conferindo-a a Regência e, cumulativamente, aos Presidentes de província em Conselho de Governo.

Além da possibilidade de que as leis fossem feitas e sancionadas nas províncias, a questão envolvia a relação de forças entre o executivo, o moderador e o legislativo. Dar à Regência e mesmo aos Presidentes de província em Conselho a atribuição de aprovar leis elaboradas pelos Conselhos Gerais significava fortalecer o poder executivo, enquanto o que era almejado por muitos atores neste jogo político era exatamente o inverso: fortalecer o legislativo<sup>220</sup>. Ademais, a questão remetia às possibilidades de exercício do poder moderador, que era delegado privativamente ao Imperador, mas cujas atribuições eram exercidas por outras instâncias, como pelos próprios Presidentes de província em Conselho ou, no caso da discussão em questão, dos diferentes entendimentos sobre o exercício do poder moderador pela Regência.

Neste sentido, tanto a defesa como a oposição ao artigo passava pela problemática dos laços que uniam às províncias ao centro e da divisão entre os poderes consagrados pela Constituição de 1824.

O deputado baiano Antônio Pereira Rebouças que, em geral, se mostrava avesso à concessão de maior autonomia para as províncias, posicionava-se contra o artigo; dentre os motivos, por não considerar os Conselhos de Governo como superiores aos Conselhos Gerais e por achar que, na proposta, havia uma confusão de poderes, “visto que se fazia de um delegado do poder executivo um subdelegado do poder moderador, a quem interinamente competia esta aprovação, pertencendo à definitiva à Assembleia Geral [...]”<sup>221</sup>. O deputado ainda julgava o artigo como inconstitucional: era favorável a dar à Regência as mesmas atribuições do poder moderador, mas não concordava com a divisão destas atribuições com os delegados do poder executivo.

---

<sup>219</sup> BRASIL. *Constituição Política do Império do Brasil...* Art. 86º e 87º. A definição desta atribuição como prerrogativa do poder moderador está no art. 101, § IV. Trataremos detidamente dos Conselhos Gerais no terceiro capítulo.

<sup>220</sup> Sobre o assunto ver: BASILE, Marcello. *Deputados da Regência...*

<sup>221</sup> ACDIB. Sessão de 21 de maio de 1831. p. 73.

De outro lado, favorável ao artigo da comissão, o baiano Francisco de Paula Araújo e Almeida<sup>222</sup> considerava que era preciso apenas melhorá-lo, pois, os Presidentes de província em Conselho poderiam aprovar uma resolução e a Regência reprová-la, ou vice-versa. O deputado também não julgava a proposta inconstitucional, e alegava que “isto não concorria para federação ou separação das províncias, porquanto estava persuadido que para as conservar unidas era necessário afrouxar os laços muito apertados, pelos quais estavam ligadas até aqui”<sup>223</sup>.

Na mesma linha, o deputado Lino Coutinho, favorável a limitação das atribuições do poder moderador, defendia uma emenda para que as resoluções reprovadas pelos Presidentes de província em Conselho fossem remetidas para avaliação da Regência. Argumentava ainda que poderiam suspender os §§ 2º e 3º - relativos ao uso de força e quantias excedentes dos orçamentos - pois estas funções, em sua opinião, mesmo que admitissem “princípios de federação”, seriam sempre exercidas pelo congresso geral<sup>224</sup>. No sentido de conciliar a autonomia provincial, mas também valorizar a esfera legislativa geral, este deputado chegou a propor que os Presidentes de província em Conselho aprovassem as resoluções, mas que a sanção definitiva dependesse da Assembleia Geral. A favor de afrouxar os laços das províncias com o centro, afirmava que até mesmo a Inglaterra era mais liberal com suas colônias do que o sistema político brasileiro com suas províncias. Em sua opinião:

Eu não sei como pode ver-se tanto ao longe, que se julgue que esta medida virá a produzir a separação das províncias; e que quando assim fosse, era a constituição que tinha marcado o principio da separação, art. 72, determinando que os Conselhos Gerais legissem como corpo legislativo, e estabelecendo em cada província estes corpos, embora as suas atribuições sejam limitadas [...] se não forem dando alguma liberdade as províncias para poderem reger-se até certo ponto, se formos com o princípio rigoroso de sujeitar as províncias em tudo e por tudo a capital do império, vejo mais pronto e próximo o princípio da separação, a qual só pode evitar-se, afrouxando mais o nó.<sup>225</sup>

Lino Coutinho, que por diversas vezes se manifestara a favor de uma maior descentralização das decisões até então sob a competência da alçada central e do fortalecimento das instituições de nível provincial, um dos principais agentes a defender a conferência de atribuições aos Presidentes de província em Conselho, recorria a uma interpretação da Constituição de 1824 que considerava os Conselhos Gerais como

---

<sup>222</sup> Eleito pela província da Bahia.

<sup>223</sup> ACDIB. Sessão de 21 de maio de 1831. p. 75.

<sup>224</sup> ACDIB. Sessão de 21 de maio de 1831. p. 74.

<sup>225</sup> ACDIB. Sessão de 21 de maio de 1831. p. 75.

organismos legislativos. E utilizava a própria Carta constitucional para resguardar a proposta que faria com que as províncias pudessem elaborar e aprovar suas leis, considerando que dar “alguma liberdade [...] afrouxando mais o nó” era mesmo necessário para viabilizar a manutenção da unidade do Império.

Entre os opositores e defensores da proposição se situavam, além disso, aqueles que, apesar de favoráveis à sugestão de que as províncias pudessem elaborar e sancionar suas leis, viam impedimentos. Muitos deputados, mesmo que adeptos à maior descentralização das decisões provinciais em relação ao governo geral, avaliavam o artigo como inconstitucional e, neste sentido, o caminho indicado era a reforma da Constituição. O deputado Alencar, por exemplo, era contrário ao artigo, e afirmava que desejava “que se afrouxe certa dependência em que estão às províncias da capital e que me causa muito incômodo a mim e aos meus patrícios, mas desejo que isto se faça da maneira indicada pela Constituição [...]”<sup>226</sup>. Já Ferreira França<sup>227</sup>, lembrava que os Conselhos de Governo já exerciam atribuições do poder moderador, mas apenas quando mandava a lei e que, esta matéria, só poderia ser admitida se fosse aprovada uma resolução para reformar a Constituição, visto que a Carta de 1824 não atribuía aos Conselhos de Governo, à Câmara ou à Regência o poder de sancionar<sup>228</sup>. Assim, estes deputados não se opunham à conferência de autoridade legislativa para as províncias, porém, reafirmavam a necessidade da reforma constitucional.

Outra dificuldade, apontada pelo deputado Aureliano de Sousa e Oliveira Coutinho<sup>229</sup>, seria a de que os membros dos Conselhos Gerais eram todos, ou quase todos, membros dos Conselhos de Governo e, caso o artigo fosse aprovado, seria necessário declarar que a resolução teria vigor interinamente, enquanto não fosse aprovada pela Assembleia Geral. Consonante com este posicionamento, o deputado Amaral afirmou que votaria pelo artigo apenas se aprovassem uma lei para que os membros dos Conselhos de Governo não pudessem ser eleitos conselheiros gerais<sup>230</sup>.

---

<sup>226</sup> ACDIB. Sessão de 21 de maio de 1831. p. 77.

<sup>227</sup> Deputado pela Bahia.

<sup>228</sup> Posicionamento semelhante foi adotado por Feijó, que declarava que “passando este artigo está dado o primeiro passo para a independência das províncias, porque logo que possam fazer suas leis e sancioná-las, que precisam mais para serem independentes?”. ACDIB. Sessão de 21 de maio de 1831. p. 74.

<sup>229</sup> Deputado eleito por Minas Gerais.

<sup>230</sup> A partir desta indicação, na sessão de 03 de junho de 1831, entrou em discussão na Câmara dos Deputados o projeto que versava sobre tal proibição. Os debates deram origem a Lei de 12 de agosto de 1831 que reconhecia incompatibilidade no exercício de mandato no Conselho de Governo e no Conselho

A proposta de que os Presidentes de província em Conselho, cumulativamente com a Regência, pudessem aprovar ou suspender as resoluções dos Conselhos Gerais, prevista pelo art. 6º do projeto da lei regencial, foi suprimida em votação. Contudo, o projeto levantaria outras competências a serem exercidas pelos Presidentes de província em Conselho conjuntamente com a Regência. Referimo-nos a suspensão de magistrados e a nomeação de determinados empregos.

O artigo 17º do projeto estabelecia que “a atribuição de suspender os magistrados será exercida pela Regência cumulativamente com os Presidentes das respectivas províncias em Conselho, ouvido o magistrado e precedendo informação na forma do artigo 154 da Constituição”<sup>231</sup>. O deputado Rebouças novamente se colocou contra a proposta, mas desta vez, por julgar ser desnecessária, uma vez que esta atribuição já estava marcada na lei de 20 de outubro de 1823. Mas a maioria dos deputados, tendo em vista as dúvidas sobre a validade ou não do decreto constituinte de 1823, julgava indispensável à declaração. Cabe destacar que, na Câmara dos Deputados, delegar a função de suspender magistrados aos Presidentes de província em Conselho gerou debates em torno da necessidade de se declarar ou não tal atribuição. Sem embargo, assim como a aprovação interina das resoluções dos Conselhos Gerais, a suspensão de magistrados era definida pela Constituição como exercida pelo Imperante enquanto poder moderador<sup>232</sup>, ponto que seria levantado apenas nas discussões do artigo no Senado.

Ao fim do debate do artigo 17º, o deputado paulista Paula Sousa, considerando “um dos maiores incômodos que sofrem os povos do Brasil é virem os pretendentes de empregos de todas as províncias requerer no Rio de Janeiro, quando esta capital fica muito distante [...]”<sup>233</sup>, sugeriu uma emenda para que os Presidentes de província em Conselho pudessem prover determinados empregos públicos, nomeando funcionários, atribuição esta de competência do poder executivo. Sustentando o artigo, considerava que o governo central muitas vezes não tinha o conhecimento das pessoas aptas para o exercício dos empregos, ao contrário das autoridades locais. Excluía os magistrados dessas nomeações - pois era preciso considerar o tempo de serviço, o que os governos

---

Geral simultaneamente. BRASIL. Lei de 12 de agosto de 1831. *Colleção das Leis do Império do Brazil de 1831: Atos do Poder Legislativo*. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1875.

<sup>231</sup> ACDIB. Sessão de 21 de maio de 1831. p. 78.

<sup>232</sup> Respectivamente art. 101º §§ 4 e 7. BRASIL. *Constituição Política do Império do Brasil...*

<sup>233</sup> ACDIB. Sessão de 21 de maio de 1831. p. 79.

provinciais não tinham acesso, mas sim o governo central – e os comandantes de força de mar e terra, já que o governo central é que era responsável pela segurança do Império e convinha que houvesse apenas um sistema de defesa. Paula Sousa também defendia que fizessem uma emenda no artigo aditivo que sugeriu para que as nomeações fossem nas formas das leis existentes, e que o artigo se:

explicava com muito senso, distinguindo os provimentos que são gerais de sua natureza e que deviam ser feitos pelo governo geral, daqueles que são particulares e deviam competir aos governos provinciais (sendo já muitos feitos nas províncias e o deviam ser todos), podendo já o governo ter seguido esta prática independente de lei, por ser claro que o provimento de pequenos empregos em uma província, sendo feito na corte não podia haver tanto acerto na escolha como na própria província [...].<sup>234</sup>

E que não duvidava que:

ainda assim pudessem haver abusos, porém [...] como o provimento dos lugares se incumbia ao Presidente de província em Conselho estava prevenido o patronato que se pretendia evitar, sendo as nomeações feitas na corte, onde os ministros não tinham meios de fiscalizar a escolha dos indivíduos [...].<sup>235</sup>

Paula Sousa recorria ao argumento largamente empregado em outras discussões relativas às atribuições dos Presidentes de província em Conselho. O conhecimento da província, neste caso, das pessoas aptas, era necessário para escolhas mais acertadas, e a nomeação pelos Presidentes de província em Conselho já era praticada para alguns objetos. Ainda alegava que a Constituição definia que a Assembleia Geral podia conferir atribuições aos Presidentes de província e sendo assim, o artigo seria constitucional. Ademais, elas não seriam exercidas somente pelos Presidentes, mas pelos Conselhos de Governo, o que evitaria abusos que poderiam ser cometidos caso fosse jurisdição apenas do “delegado do executivo”.

O deputado Rebouças, apesar de julgar que a Câmara “estava inclinada” a aprovar o artigo, não era a favor dele e preferia que deixassem as coisas como estavam. Reafirmava que a lei deveria marcar as atribuições da Regência e não tirar atribuições do poder executivo ou moderador para dá-las a outras autoridades. Novamente se posicionava contra uma proposta que aumentava as possibilidades de atuação das instituições de nível provincial. Se antes se opusera ao artigo 6º por considerar que ele dava atribuições do moderador ao executivo, agora objetava dar ao executivo provincial uma função exercida pelo executivo central.

<sup>234</sup> ACDIB. Sessão de 24 de maio de 1831. p. 80.

<sup>235</sup> ACDIB. Sessão de 24 de maio de 1831. p. 80.



A discussão desta matéria igualmente engendrou a elaboração de emendas para que a própria escolha dos Presidentes de província fosse modificada a partir de nomeações por listas tríplices. Muitos deputados, mesmo os que se colocaram a favor das nomeações de alguns empregos pelos Presidentes de província em Conselho, se posicionaram contra as emendas relativas à nomeação dos Presidentes de província. Este foi o caso de Ferreira da Veiga, que asseverava que “a opinião que predomina na casa e que parece mais racionável é, que se concede as províncias aquilo que é necessário para a sua felicidade”<sup>236</sup>, ao se referir às nomeações de empregos públicos a serem feitas pelos Presidentes de província em Conselho, artigo que aprovava. Mas, por outro lado, era contra a mudança no sistema de nomeação dos Presidentes, argumentando que as províncias eram dominadas por famílias influentes, muitas delas incapazes de elegerem pessoas capacitadas e, principalmente, que:

acrescendo mais a necessidade de que não fique tão diminuída a ação do governo central que não possa manter a união do império, a qual não tem por objeto a vantagem da corte, mais sim a felicidade geral da nação: porque reunidos somos tudo e desunidos nada. Seremos vítimas da anarquia, e presa talvez de alguma nação estrangeira (apoiados) [...] e se os Presidentes forem eletivos, eles não executarão as ordens do governo central, antes zombarão delas e deixará de haver aquele sistema de unidade que tanto convém para a união e prosperidade do império [...].<sup>237</sup>

Assim, apesar de favorável a conceder maior liberdade para as províncias, elemento necessário para a “felicidade” delas, não queria que tal liberdade ultrapassasse os limites que poderiam colocar em risco a união do Império. E a eleição dos Presidentes, a seu ver, ameaçava a própria unidade do sistema, fazendo-nos “vítimas da anarquia, e presa talvez de alguma nação estrangeira”. Além disso, a ação do governo central seria no sentido de manter a união do Império e, portanto, não tinha como objetivo trazer vantagens à Corte. Com este argumento, rebatia algumas colocações dos deputados que viam as centralizações das decisões nas instituições gerais como uma sujeição das províncias à Corte.

Por outro lado, o deputado Lino Coutinho, autor da proposta que alterava a forma de nomeação dos Presidentes, novamente favorável à concessão de maiores atribuições as instâncias provinciais em detrimento da esfera central, aprovava também a nomeação de determinados empregados públicos pelo Presidente de província em Conselho. E mais, julgava que tais atribuições não deveriam ser da Regência, que agora

<sup>236</sup> ACDIB. Sessão de 24 de maio de 1831. p. 82.

<sup>237</sup> ACDIB. Sessão de 24 de maio de 1831. p. 82.

desempenharia atribuições associadas ao Imperador, pois, a seu ver, o monarca “não tem nada com a administração, nascendo a nossa desgraça até hoje da influência que o monarca tem nela exercido”<sup>238</sup>. Rego Barros<sup>239</sup>, de forma mais radical, alegava que as províncias já nomeavam deputados, senadores, conselheiros gerais e presidenciais e que, sendo assim, também poderiam nomear seus próprios Presidentes.

A partir de outra perspectiva, o deputado Carneiro da Cunha<sup>240</sup> era favorável ao artigo adicional sobre as nomeações de empregados públicos, e o defendia das acusações de ser inconstitucional afirmando que:

[...] a revolução não se fez contra a constituição, mas contra o partido português e contra o governo antigo [...] Não podendo proceder-se já as reformas necessárias na constituição, era conveniente mostrar ao povo brasileiro, que a câmara quer reformas, e que não é necessário recorrer as armas para obtê-las [...] A emenda do Sr. Paula Araujo pode conciliar o interesse das províncias sem ferir a constituição [...].<sup>241</sup>

Traduzia assim o ânimo de muitos colegas de bancada: a defesa da Constituição, mas a necessidade de indicar e promover reformas que atendessem aos interesses provinciais, desde que a Carta fosse respeitada. Até por isso, era contrário à mudança na forma de nomeação dos Presidentes, pois temia que “estando nós ainda no foco da revolução”, tal mudança pudesse ser “causa de luta nas províncias e de muita perturbação, em razão de não haver nelas união e uniformidade de opinião”<sup>242</sup>. Assegurava crer que chegaria o dia que essas mudanças pudessem ocorrer, mas “queria que tudo se fizesse para o povo e pelo amor do povo, mas nada pelo povo”<sup>243</sup>.

O artigo aditivo acabou sendo aprovado com emendas que limitavam as nomeações, enquanto as propostas para mudança na forma de nomeação dos Presidentes não passaram. As discussões ainda levaram à elaboração de um novo artigo aditivo, no caso, para que os Presidentes de província em Conselho pudessem destituir, ou ao menos suspender empregados prevaricadores, uma vez que, como podiam suspender magistrados, também deveriam suspender funcionários administrativos.

Mais uma vez o deputado Rebouças considerou o artigo anticonstitucional, pois converteria o Presidente em um “juiz devassante”, e julgava ainda que os Conselhos

<sup>238</sup> ACDIB. Sessão de 24 de maio de 1831. p. 82.

<sup>239</sup> Eleito por Pernambuco.

<sup>240</sup> Deputado pela Paraíba.

<sup>241</sup> ACDIB. Sessão de 24 de maio de 1831. p. 84.

<sup>242</sup> ACDIB. Sessão de 24 de maio de 1831. p. 84 -87.

<sup>243</sup> ACDIB. Sessão de 24 de maio de 1831. p. 136.

eram “cheios de pecados”, como mostrava sua experiência no Conselho da Bahia<sup>244</sup>. Já outros deputados, como Lino Coutinho e Carneiro Leão avaliavam que os debates para a elaboração da lei regencial não eram os mais adequados para tratar desta proposta, pois ela se referia à responsabilidade dos servidores públicos. Com tais indicações, a sugestão acabou não sendo aprovada.

Cerca de um mês após intensos debates, a Câmara dos Deputados aprovou o projeto para ser remetido para o Senado. Entre os senadores, as posições acerca dos artigos que conferiam atribuições aos Presidentes de província em Conselho foram expressas de forma mais antagônica. Havia senadores que defendiam as propostas por considerarem que as instituições provinciais eram mais adequadas para exercerem tais imputações, por estarem em consonância com o sistema da lei ou ainda no sentido de uma maior descentralização das decisões em relação ao governo central. Já dentre os argumentos contrários, os mais utilizados referiam-se a distribuição de poderes entre o executivo, o moderador e o judiciário e seu caráter inconstitucional. Divergências estas que se manifestaram, sobretudo, no que se refere ao artigo 17º, relativo à suspensão de magistrados pela Regência e cumulativamente pelos Presidentes de província em Conselho.

O Marquês de Inhambupe era um dos senadores que consideravam o artigo inconstitucional. Em sua opinião, tal artigo ampliava os poderes dos Presidentes conferindo a eles atribuições do moderador, sendo que, na Constituição, até mesmo o moderador para efetivar as suspensões de magistrados deveria ouvir o Conselho de Estado. Indagava, deste modo, se os Conselhos de Governo poderiam ser equiparados ao Conselho de Estado. Já o senador Saturnino<sup>245</sup> indicava que a lei de 1823 dava tal atribuição aos Presidentes de província em Conselho, mas, a seu ver, essa lei fora derogada pela Constituição, a qual delegou esta função ao poder moderador<sup>246</sup>. Outros senadores, como Oliveira e o Visconde do Caeté<sup>247</sup>, ainda consideravam o artigo como um ataque a independência do poder judiciário.

---

<sup>244</sup> ACDIB. Sessão de 24 de maio de 1831. p. 85.

<sup>245</sup> José Saturnino da Costa Pereira foi senador pela província de Mato Grosso.

<sup>246</sup> ASIB. Sessão de 08 de junho de 1831. p. 316.

<sup>247</sup> José Teixeira da Fonseca Vasconcellos foi senador pela província de Minas Gerais.

Já o Conde de Lages<sup>248</sup>, ao arguir estes posicionamentos, debatendo em favor do artigo, tocava no ponto central que se convertia a distribuição de poderes. Alegava que os senadores tinham aprovado vários artigos que restringiam a autoridade da Regência, como a de conceder anistia, que pertencia ao moderador, e passou para o legislativo, e a faculdade de fazer tratados e declarar guerra, que foi transferida do executivo para o legislativo. Afirmava que, nestes casos, os senadores não consideraram uma confusão de poderes e que, como tais artigos haviam passado, o em discussão também deveria passar, pois estava em harmonia com o sistema da lei. O Marquês de Caravelas também se declarou favorável ao artigo, afirmando que a fiscalização destes magistrados era mais própria a província, pois o Imperador ficava distante. E o senador baiano Matta Barcellar<sup>249</sup>, completava:

Nós queremos benefícios só para o Rio de Janeiro ou para as mais províncias igualmente? Então na capital há remédio pronto para o mal magistrado e nas províncias há de haver sabe Deus quando! Nós queremos a união das províncias, é preciso que elas conheçam que o corpo legislativo se ocupa do império todo.<sup>250</sup>

Portanto, também no Senado as divergências sobre os artigos relativos aos Presidentes de província em Conselho engendraram debates sobre as possibilidades de maior autonomia para as províncias decidirem sobre seus assuntos internos e sobre a divisão de poderes. Entre os favoráveis às propostas, o maior conhecimento das províncias novamente figura como justificativa, assim como a crença de que a maior autonomia provincial era necessária para a união do Império. Para os senadores contrários aos artigos, tal como para muitos deputados, eles eram inconstitucionais e promoviam uma confusão entre os poderes. Entretanto, apesar das oposições, os dois artigos do projeto aprovado pela Câmara dos Deputados referentes aos Presidentes de província em Conselho foram aprovados também no Senado.

Após avanços e retrocessos no sentido de conferir maiores possibilidades de atuação aos Presidentes e aos Conselhos de Governo, a Lei de 14 de Junho de 1831 confirmava o que já estava previsto pelo decreto constituinte de 20 de outubro de 1823 no que se refere à suspensão de magistrados. Não obstante, tal atribuição, quando delegada em 1823, não era associada ao poder moderador, enquanto que a lei regencial atribuía aos Presidentes de província em Conselho uma função agregada, naquele

---

<sup>248</sup> João Vieira de Carvalho foi senador pela província de Sergipe.

<sup>249</sup> José Teixeira da Matta Bacellar foi senador pela Bahia.

<sup>250</sup> ASIB. Sessão de 08 de junho de 1831. p. 321.

momento, por muitos senadores, como prerrogativa privativa do Imperador. A lei ainda definia que a nomeação de bispos, magistrados, comandantes da força de terra e mar, Presidentes de província, embaixadores e mais agentes diplomáticos e comerciais, bem como membros da administração da Fazenda Nacional ou Juntas da Fazenda seriam exercidas pela Regência. E os Presidentes de província em Conselho nas províncias e a Regência na Corte proveriam os demais empregos civis e eclesiásticos, com exceção daqueles que por lei fossem atribuídos a outras autoridades. Ambas as atribuições, além de seu caráter normativo, confiavam aos Presidentes de província em Conselho funções com desdobramentos político-administrativos centrais para o andamento do Estado.

É importante salientar ainda que esta lei promovia, em certa medida, uma equiparação relativa a determinadas atribuições dos Presidentes de província em Conselho e da Regência. Nas demais leis analisadas, as responsabilidades delegadas a estas autoridades são associadas a imputações dos Ministérios, uma vez que elas seriam desempenhadas nas províncias pelos Presidentes de província em Conselho e na Corte pelos Ministros, cuja pasta variava de acordo com a matéria, mas em todos os casos vinculadas ao exercício do poder executivo.

Outro ponto a se ressaltar é que a defesa da Constituição de 1824 era um dos baluartes que sustentavam as argumentações dos deputados e senadores. Mas havia interpretações divergentes sobre a Carta, decorrentes tanto de visões distintas como de recursos argumentativos utilizados para oposição ou defesa de determinada proposta. Alguns eram contrários a qualquer alteração na Constituição, outros se valiam de interpretações alternativas para indicarem medidas que, apesar de consideradas inconstitucionais por certos representantes, poderiam ser associadas a previsões legais já existentes e havia, ainda, aqueles que queriam fazer valer a Constituição, mas nem por isso deixavam de indicar o que consideravam defeituoso, aspectos que, entretanto, deveriam ser sanados pelo processo indicado na própria Carta: a reforma da Constituição.

As discussões sobre a Lei Regencial abriram margem para que, a partir das atribuições confirmadas ou instituídas, outras leis incumbissem aos Presidentes de província em Conselho imputações como nomeações e suspensões, como é o caso da legislação referente à administração da justiça e da segurança, como veremos a seguir.

*b. Os Presidentes de província e os Conselhos de Governo na organização Judiciária*

A organização do judiciário brasileiro no pós-independência ocasionou intensos debates, tanto no que se refere às mudanças consideradas por muitos como necessárias para o estabelecimento de instituições e valores que assegurassem os direitos dos cidadãos, como em relação às possibilidades de “centralização” e “descentralização” local, regional e geral que os contornos da justiça envolviam<sup>251</sup>.

As divergências tiveram início durante as Cortes Portuguesas e se tornaram uma referência constante nas discussões parlamentares brasileiras após a emancipação política. Apesar de figurar como ponto central de discussão, a estrutura judiciária brasileira, pelo menos até a década de 1830, esteve assentada em princípios “herdados” do Império Português<sup>252</sup>. Os políticos do período traziam constantemente à tona o peso deste passado e efetuavam duras críticas aos cargos e instituições lusitanos<sup>253</sup>. Neste sentido, muitos dos projetos elaborados nos primeiros anos do Império do Brasil tinham como objetivo a reformulação do judiciário. Conforme assinala Ivan Vellasco, a percepção era de que seria proeminente “prover o Império de leis adequadas ao sistema constitucional e a marcha civilizatória”<sup>254</sup>, dentre elas, as relativas à administração da Justiça. Além disso, uma intensificação destas discussões se verificou nos anos iniciais da Regência, quando tiveram início uma série de reformas do aparato repressivo do Estado, engendradas, em boa medida, devido à atuação dos moderados na Câmara dos Deputados<sup>255</sup>.

As alterações no judiciário, apesar das previsões da Constituição de 1824, começaram a ganhar forma apenas a partir de 1827 com a regulamentação do juizado de paz. Posteriormente, em 1830, foi promulgado o Código Penal e, em 1832, o Código de Processo, codificações que completaram as reformas almejadas pelos liberais ao sistema judicial<sup>256</sup>. E nesta nova configuração que então era traçada, muitas atribuições foram

<sup>251</sup> COSER, Ivo. *Visconde do Uruguai...* p. 83.

<sup>252</sup> Ver: COSER, Ivo. *Visconde do Uruguai...* p.82; VELLASCO, Ivan de Andrade. *As seduções da ordem...*; SODRÉ, Elaine Leonara de Vargas. *A disputa pelo monopólio de uma força (i)legítima: Estado e Administração Judiciária no Brasil Imperial (Rio Grande do Sul, 1833-1871)*. Tese (Doutorado em História). PUCRS: Porto Alegre, 2009.

<sup>253</sup> Sobre o assunto ver: FLORY, Thomaz. *El juez de paz y el jurado en el Brasil imperial (1808-1871)*. México: Fondo de Cultura Económica, 1986.

<sup>254</sup> VELLASCO, Ivan de Andrade. *As seduções da ordem...* p. 99.

<sup>255</sup> BASILE, Marcello. O laboratório da nação... p 73.

<sup>256</sup> Sobre o assunto ver: FLORY, Thomaz. *El juez de paz...* p. 171; COSER, Ivo. *Visconde do Uruguai...*; BASILE, Marcello. O laboratório da nação... p. 73; COSTA, Emília Vioti da. *Da monarquia à república: momentos decisivos*. 6ª ed. São Paulo: Ed. UNESP, 1999. p. 193; FAORO, Raymundo. *Os donos do*

imputadas aos Presidentes de província e aos Conselhos de Governo, em especial, relativas ao juizado de paz e ao Código de Processo de 1832.

*“Vou queixar-me ao Presidente”: a suspensão dos magistrados leigos*

A Constituição de 1824 previa, em seu artigo 161º, a obrigatoriedade da conciliação no início de todos os processos judiciais. Esta função foi confiada aos juízes de paz, cargo que seria escolhido mediante eleição a ser realizada na mesma ocasião e na forma das eleições para vereadores. A Constituição ainda estabelecia que estas eleições seriam determinadas por lei regulamentar, a qual foi sancionada em 15 de outubro de 1827. Tal lei disciplinava a eleição de um juiz de paz e suplente em cada freguesia e capela curada, mas não definia a disciplina da eleição dos vereadores<sup>257</sup>.

As controvérsias sobre as propostas de eleição e autonomia dos magistrados, acarretadas pela lei dos juízes de paz de 1827, mobilizaram legisladores e periódicos<sup>258</sup> na defesa ou oposição ao cargo que era regulamentado. Desde as primeiras formulações, os juízes de paz assumiram uma importante função na política das localidades. Foram concebidos de forma independente das câmaras municipais e do poder central, aspecto que, somado à ausência de exigência de formação específica para sua ocupação, catalisou diversos conflitos entre autoridades, em especial com os magistrados da Coroa (juízes e ouvidores)<sup>259</sup> e com os corpos municipais.

A instituição da magistratura leiga eletiva pode ser entendida como reflexo de um esforço do Parlamento em estabelecer instituições liberais, e não menos, como forma de regulação da influência do poder central. Possibilidade de afirmação das forças locais frente ao Estado, a eleição dos juízes de paz “subvertia a exclusividade de eleição de representantes por parte das assembleias eleitorais”<sup>260</sup>. Para o cargo,

---

*poder*: formação do patronato político brasileiro. 3ª ed. rev. Rio de Janeiro: Ed. Globo, 2011. p. 394; VELLASCO, Ivan de Andrade. Juízes de paz, mobilização e interiorização da política: algumas hipóteses de investigação das formas de justiça local e participação política no Império (1827-1842). In: CARVALHO, José Murilo; PEREIRA, Miriam Halpern; RIBEIRO, Gladys Sabina & VAZ, Maria João. *Linguagens e fronteiras do poder...* p. 291.

<sup>257</sup> CAMPOS, Adriana Pereira & VELLASCO, Ivan. Juízes de paz, mobilização e interiorização da política. In: CAMPOS, Adriana Pereira & CARVALHO, José Murilo de. *Perspectivas da cidadania no Brasil Império...* p. 382.

<sup>258</sup> Cf: FLORY, Thomaz. *El juez de paz...*

<sup>259</sup> Sobre os conflitos ver: SILVA, Ana Rosa Coclet da. A aplicação da Justiça nas Minas Gerais: tensões e controvérsias em torno da Lei (1827-1831). In: VENÂNCIO, Renato Pinto; GONÇALVES, Andréa Lisly & CHAVES, Cláudia Maria das Graças. *Administrando Impérios: Portugal e Brasil nos séculos XVIII e XIX*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012. p. 295.

<sup>260</sup> CAMPOS, Adriana Pereira & VELLASCO, Ivan. Juízes de Paz... p. 379.

poderiam votar aqueles que tinham o direito de compor a assembleia paroquial, que elegia os eleitores, vereadores e juízes de paz<sup>261</sup>.

Os argumentos mais utilizados para a defesa do estabelecimento do juizado de paz consistiam na crítica à estrutura jurídica herdada de Portugal e na necessidade de expansão pelo Império de mecanismos imprescindíveis para sustentação do sistema constitucional<sup>262</sup>. A afirmação do juizado leigo, para além destes aspectos, acabou por introduzir um novo ator político nas relações de poderes, obrigando os agentes políticos das localidades, que tinham como uma das maiores expressões a vereação, a renovar seus canais de diálogo<sup>263</sup>. A enunciação de sua autonomia frente às câmaras municipais gradativamente era ampliada, como, por exemplo, pela lei de 01 de outubro de 1828, a partir da qual os juízes de paz passaram a ser responsáveis por julgar as contravenções das posturas das câmaras, o que os fortalecia significativamente frente aos vereadores<sup>264</sup>.

Entretanto, diante do amplo espaço no judiciário das localidades que os juízes de paz assumiam, ainda em 1828, durante a discussão da proposta do governo sobre os juízes de paz, a criação de instrumentos de controle dessa magistratura leiga já aparecia como tema de debate. O ministro da Justiça da época, José Clemente Pereira, expunha, na sessão da Câmara dos Deputados de 04 de agosto, uma preocupação com o tempo de serviço, eleição de pessoas desqualificadas e responsabilização dos magistrados leigos<sup>265</sup>. O deputado Bernardo Pereira de Vasconcellos, principal proponente e defensor da instituição dos juízes de paz<sup>266</sup>, se colocava, na ocasião, favorável a uma emenda apresentada pelo deputado Paula Souza para que os colégios eleitorais resolvessem questões que, em sua opinião, não deveriam pertencer ao governo, como se o juiz eleito fosse um criminoso, e que elas deveriam ser entregues ao poder judicial para que, por sentença, o juiz perdesse o lugar: “porque eu não quero que sejam

---

<sup>261</sup> Incluía-se todos os cidadãos masculinos, com idade mínima de 25 anos e renda mínima de 100:000\$000. Estes eleitores não eram enquadrados nas restrições previstas no art. 92 da Constituição e sendo assim, poderiam votar analfabetos, libertos e os cidadãos com independência financeira com mais de 21 anos.

<sup>262</sup> VELLASCO, Ivan de Andrade. *As seduções da ordem...* p. 106.

<sup>263</sup> CAMPOS, Adriana. Magistratura leiga no Brasil independente: a participação política municipal. In: CARVALHO, José Murilo; PEREIRA, Miriam Halpern; RIBEIRO, Gladys Sabina & VAZ, Maria João. *Linguagens e fronteiras do poder...* p. 262

<sup>264</sup> Sobre o assunto ver: CAMPOS, Adriana. *Magistratura leiga no Brasil independente...* p. 259.

<sup>265</sup> Para uma perspectiva acerca dos debates da autonomia e forma de eleição dos juízes de paz ver: CAMPOS, Adriana Pereira & VELLASCO, Ivan. *Juízes de Paz...*

<sup>266</sup> VELLASCO, Ivan de Andrade. *Juízes de paz, mobilização e interiorização da política...* p. 290.



considerados como delegados do governo, e que fiquem dependentes os seus lugares da aprovação deste”. Por outro lado, sobre a responsabilização, defendia que estes magistrados deveriam ter:

todas as honras e todos os direitos que tem os juizes de direito [...]; por isso quero que os juizes de direito sejam suspensos pelos Presidentes de província em Conselho, porque nisso não acho dificuldade, e esta opinião é até muito conforme com o que a razão exige, e nem isso se opõe á constituição [...].<sup>267</sup>

Em sua opinião eram possíveis as dúvidas relativas à prerrogativa do Imperador de suspender ou não os magistrados devido à independência do poder judicial, mas não poderiam haver dúvidas de que a lei de 1823 estava em vigor, sendo esta também a opinião do governo, já que, em uma portaria, o ministro da Justiça em 1827, Conde de Valença, recomendava que os Presidentes de província em Conselho suspendessem “todos os magistrados maus; por consequência eu quererei que se diga que procederá a suspensão dos juizes de paz, na forma da lei de 20 de outubro do 1823, pois essa lei tem sido entendida do modo que acabo de enunciar”<sup>268</sup>. O deputado Lino Coutinho, também se posicionava favoravelmente a emenda de Paula Souza no que se refere à apuração dos votos, mas, tal como Vasconcellos, sobre a responsabilização, defendia que “se é preciso ir ordem de suspensão do Rio de Janeiro por qualquer queixa de juizes de paz, quando ela chegar a alguma das províncias, tem acabado o tempo da lei [...]; portanto parece que o Presidente em Conselho poderá resolver a sua suspensão”<sup>269</sup>.

O Ministro da Justiça discordava de Vasconcellos e de Lino Coutinho e asseverava que a suspensão somente poderia ocorrer, de acordo com a lei de 20 de outubro de 1823, em caso de perigo de revolta, mas que, de todo modo, os juizes de paz, servindo somente por um ano, como defendia, estavam em outra situação e, por isso, concordava com a proposição de serem suspensos pelos Presidentes de província em Conselho e não pelo governo central.

Bem diferente era a opinião do deputado Sousa França, que alertava para a problemática de dar ao poder executivo autoridade para “desfazer a obra da eleição popular [...]. O juiz de paz é um magistrado puramente popular e o juiz de direito é um

---

<sup>267</sup> ACDIB. Sessão de 04 de agosto de 1828. p. 21.

<sup>268</sup> ACDIB. Sessão de 04 de agosto de 1828. p. 21.

<sup>269</sup> ACDIB. Sessão de 04 de agosto de 1828. p. 21.

magistrado da eleição do poder executivo, por consequência, a suspensão dos juízes de direito não tem nenhuma paridade com a dos juízes de paz [...]”<sup>270</sup>.

Entre a defesa da suspensão e a oposição a ela, alguns deputados, incluindo o próprio Bernardo Pereira de Vasconcellos, indicaram que talvez conviesse deixar a matéria para outra lei. De todo modo, como observa Ivan Vellasco e Adriana Pereira Campos, a definição da eleição direta e o esboço da autonomia dos juízes de paz, ainda em 1828, indicava “a tendência dos parlamentares a votar projetos que tornassem o poder central menos concentrado, parcelando-o entre as províncias e as autoridades locais”<sup>271</sup>. Ademais, a questão que se colocava, para além da divisão de atribuições entre os poderes central, provinciais e locais, neste caso, acarretava também a interferência de outras esferas no poder judiciário e, sobretudo, em autoridades eletivas.

Mas a proposição da suspensão dos juízes de paz pelos Presidentes de província em Conselho não foi abandonada por Bernardo Pereira de Vasconcellos. Como observa Ivo Coser, a defesa do juizado de paz pelo político mineiro se assentava na percepção de ausência de mecanismos do Estado para chegar aos cidadãos por meio de funcionários com treinamento prévio<sup>272</sup>, mas na *Carta aos senhores eleitores da província de Minas Gerais*, ainda em 1828, Vasconcellos indicava suas preocupações em relação à eleição para o cargo e, a partir do exemplo da Inglaterra, defendia ser necessário que cuidassem da nomeação das pessoas que “tão importantes funções dignamente exerçam”<sup>273</sup>.

A indicação de Vasconcellos parecia encontrar eco entre outros políticos, mas foi apenas em 1831, contexto marcado por mudanças substanciais na vida política brasileira, que a Câmara dos Deputados e o Senado aprovaram, em caráter de urgência, o projeto que deu origem à Lei de 6 de Junho de 1831, que dava “providências para a pronta administração da Justiça e punição dos criminosos”<sup>274</sup>. Nela, era declarado que o governo na Corte e os Presidentes em Conselho nas demais províncias poderiam suspender os juízes de paz quando estes prevaricassem ou se tornassem negligentes no

<sup>270</sup> ACDIB. Sessão de 04 de agosto de 1828, p. 22.

<sup>271</sup> CAMPOS, Adriana Pereira & VELLASCO, Ivan. *Juízes de Paz...* p. 384.

<sup>272</sup> COSER, Ivo. *Visconde do Uruguai...* p. 97.

<sup>273</sup> VASCONCELOS, Bernardo Pereira. Cartas aos senhores eleitores da Província de Minas Gerais. In: CARVALHO, José Murilo (org.). *Bernardo Pereira de Vasconcelos*. São Paulo: Ed. 34, 1999. p. 112. Para uma análise detalhada do posicionamento de Bernardo Pereira de Vasconcellos ver: COSER, Ivo. *Visconde do Uruguai...* p. 96-7.

<sup>274</sup> BRASIL. Lei de 6 de Junho de 1831. *Collecção das Leis do Império do Brazil de 1831*: Atos do Poder Legislativo. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1875.

cumprimento das atribuições. Esta mesma lei deu aos juízes de paz competência *ex-officio* dos crimes policiais, atribuição de nomeação dos delegados de seus distritos, além de prever que, até a formação das Guardas Nacionais, seriam armados eleitores para reprimir ajuntamentos de cinco ou mais pessoas.

Essa lei foi aprovada em um momento de efervescência, sob o discurso de proposição de “meios de promover a segurança pública contra os anarquistas que a tem perturbado”<sup>275</sup> e “de ordem e liberdade”<sup>276</sup>, mas a intenção de conferir aos Presidentes de província em Conselho autoridade para suspender os juízes de paz aparecia em alguns discursos desde 1828. Lembramos que a questão da suspensão de magistrados pelos Presidentes de província em Conselho também foi levantada durante a elaboração da Lei Regencial. Mas, a problemática, mesmo dotada de pontos comuns, era distinta, uma vez que os juízes de paz eram magistrados eleitos e que, no caso da lei regencial, tratava-se de conferir atribuições cumulativas aos Presidentes de província em Conselho e à Regência.

A criação do juizado de paz estava imersa na tendência de instituição de órgãos eletivos, mas havia, simultaneamente, uma preocupação com a manutenção da ordem na sociedade. A administração da justiça invocava a necessidade do controle da ordem, da resolução de conflitos sociais e das possibilidades de negociação entre diferentes setores. O judiciário, em seu âmbito mais cotidiano, converte-se em um instrumento significativo de exercício do monopólio da violência pelo Estado, bem como de sua legitimidade para tal <sup>277</sup>; por isso, é um espaço no qual se torna proeminente o controle das autoridades, já que estas exercem uma função nodal para o Estado. Sintomático disso é que em um momento de efervescência, como era visto pelos coetâneos o período em torno da Abdicação, duas leis foram aprovadas no sentido de que as autoridades provinciais, no caso os Presidentes de província em Conselho, pudessem suspender magistrados, sejam os nomeados ou os eletivos<sup>278</sup>.

---

<sup>275</sup> Fala do deputado Xavier de Carvalho. ACDIB. Sessão de 25 de maio de 1831. p. 92.

<sup>276</sup> Fala do deputado Evaristo. ACDIB. Sessão de 25 de maio de 1831. p. 94.

<sup>277</sup> VELLASCO, Ivan de Andrade. *As seduções da ordem...* p. 17-20.

<sup>278</sup> Também é significativo que, por exemplo, no caso da província de Minas Gerais, antes mesmo de 1831, as queixas relativas aos juízes de paz realizadas por outras autoridades ou pelos cidadãos de modo geral fossem remetidas ao Conselho de Governo e ao Conselho Geral, pois estas instituições tinham como uma de suas funções a mediação dos conflitos entre autoridades e discussão de denúncias de indivíduos que se consideravam prejudicados por arbitrariedades destas, além de estar previsto no decreto de 20 de outubro de 1823 que os Presidentes de província em Conselho poderiam suspender magistrados.

Thomas Flory considera que o direito do governo de suspender os juízes de paz teria consistido em uma “ameaça vazia”<sup>279</sup>. Porém, para além do número de juízes que foram efetivamente suspensos mediante este mecanismo nas diferentes províncias do Brasil, é sintomático o fato de que a partir de 1831, os juízes leigos eleitos pelos cidadãos passavam, legalmente, a serem fiscalizados e punidos pela instância executiva provincial, e o mesmo valia para os demais magistrados. Se as suspensões efetivas não eram a regra, a ameaça delas consistia em um mecanismo de controle. Assim, a afirmação de Flory de que os juízes de paz foram posicionados da forma mais distante da influência do executivo do governo<sup>280</sup> pode ser relativizada. É preciso ter em conta que, por mais que a posição de regulação do poder central e sua influência nas localidades fosse proeminente em muitos discursos, os receios da desordem se faziam presentes. Talvez este fator explique a aprovação sem maiores discussões da lei de 06 de junho de 1831.

Ainda é necessário destacar que a suspensão não seria realizada apenas pelo governo, mas pelos Presidentes de província em Conselho. Em certa medida, a suspensão dos juízes de paz com interferência do “delegado do Imperador” representava uma possibilidade de interferência do governo central no contencioso, mas a exigência de que a suspensão ocorresse somente em Conselho de Governo, composto por indivíduos eleitos nas províncias, era um contraponto a tal influência.

Estas ponderações tornam-se mais contundentes quando consideramos que os juízes de paz possuíam atribuições administrativas, judiciais e policiais, agregando poderes até então exercidos por outras autoridades, como os juízes ordinários, almotacés, juízes de vintena e mesmo juízes letrados. Eram detentores de poderes que tornavam o cargo foco de disputas entre facções políticas locais<sup>281</sup> e, apesar das controvérsias sobre a efetividade do juizado leigo<sup>282</sup>, é possível diagnosticar indicações

---

<sup>279</sup> FLORY, Thomaz. *El juez de paz...* p. 108.

<sup>280</sup> FLORY, Thomaz. *El juez de paz...* p. 84.

<sup>281</sup> VELLASCO, Ivan de Andrade. *As seduções da ordem...* p. 100.

<sup>282</sup> Para Thomas Flory, o juizado de paz não teria proporcionado às melhorias idealizadas por seus propositores. Segundo o autor, os juízes de paz tiveram pouca efetividade e “las quejas de rezagos y la lentitud en la justicia continuaron en todo el imperio, y la violencia privada se siguió empleando con igual frecuencia como un medio expedito de resolver los problemas”. Cf. FLORY, Thomaz. *El juez de paz...* p. 101. Já para Ivan de Andrade Vellasco não é possível compreender a efetividade dos juízes de paz apenas a partir das críticas feitas por contemporâneos, tal como propõe Flory. A partir da análise dos lançamentos nos livros de rol dos culpados, o autor identifica que há um aumento considerável nos

de que a presidência da província e o Conselho de Governo eram fatores a serem considerados nestas contendas.

Ivan Vellasco, em seu estudo sobre a magistratura leiga na Comarca do Rio das Mortes, analisa um conflito relativo ao traslado de presos - que tem como motivações oposições entre grupos locais - envolvendo o juiz de paz Caetano Alves de Magalhães, contra o juiz de fora Albino José Barbosa de Oliveira e o juiz ouvidor da comarca, Antônio Joaquim Fontes Bustamante. Conflito que acabou por envolver também os vereadores da Câmara Municipal de São João Del Rey. Para analisar a contenda, Ivan Vellasco se vale de cartas enviadas à presidência da província pelo juiz ouvidor e pelo juiz de paz, ambos relatando suas versões dos acontecimentos, bem como de um abaixo assinado da câmara, na ocasião, aliada ao juiz de paz Caetano Alves de Magalhães. Como decorrência do conflito, o Conselho de Governo mineiro suspendeu o juiz de paz, enquanto, pelo governo central, o juiz ouvidor foi transferido para a comarca do Rio de Janeiro e o juiz de fora para a Vila de Campanha<sup>283</sup>. Este caso é sintomático na medida em que indica que conflitos locais podiam reverberar na instância provincial. Podemos aventar que, mesmo em casos nos quais não ocorreram a suspensão, o recurso aos Presidentes de província e aos Conselhos de Governo para a resolução ou posicionamento frente a estes conflitos não foram a exceção.

A questão da suspensão dos juízes de paz pelos Presidentes de Província não escapou nem aos escritos literários, como é o caso da peça teatral *O Juiz de Paz da Roça*, de Martins Penna. O autor indica em tom de deboche os limites da suspensão dos juízes de paz pelos Presidentes, fazendo referência à mesma em duas ocasiões, ao mesmo tempo em que efetua uma crítica à magistratura leiga. Na primeira referência, o personagem José da Silva ameaça queixar-se do juiz de paz ao Presidente e o magistrado, em tom de desafio, afirma que vá, que “tomará apelação”. Já na segunda, o juiz de paz deixa transparecer certo temor pela suspensão, apesar de todo o tom de chacota que envolve a situação. Em diálogo com o escrivão, o juiz de paz afirma que vai a cidade para se aconselhar com um letrado sobre como despachar alguns requerimentos. Ao ser indagado pelo escrivão se não sabia despachar, responde:

---

mesmos, em especial, em uma perspectiva comparativa com os lançamentos feitos pelos juízes de fora. Ver: VELLASCO, Ivan de Andrade. *As seduções da ordem...* p. 108.

<sup>283</sup> VELLASCO, Ivan de Andrade. *As seduções da ordem...* p. 101-5.

Eu? Ora essa é boa! Eu entendo cá disso? Ainda quando é algum caso de embigada, passe; mas casos sérios, é outra cousa. Eu lhe conto o que me ia acontecendo um dia. Um meu amigo me aconselhou que, todas as vezes que eu não soubesse dar um despacho, que desse o seguinte: ‘Não tem lugar’. Um dia apresentaram-me um requerimento de certo sujeito, queixando-se que sua mulher não queria viver com ele, etc. Eu, não sabendo que despacho dar, dei o seguinte: ‘Não tem lugar’. Isto mesmo é que queria a mulher; porém (o marido) fez uma bulha de todos os diabos; foi à cidade, queixou-se ao Presidente, e eu estive quase não quase suspenso. Nada, não me acontece outra (grifo nosso).<sup>284</sup>

Em suma, o ponto é que a mediação dos conflitos envolvendo juízes de paz e a posterior possibilidade de suspensão deles pelos Presidentes de província em Conselho representavam possibilidades de interferência direta da instância de poder provincial nas disputas locais, sejam pessoais ou políticas. Simultaneamente, tal interferência era um mecanismo de controle da magistratura leiga, uma vez que, desde sua implementação, os conflitos envolvendo os juízes de paz foram frequentes.

Além das possibilidades de ingerência do poder provincial nas localidades, a suspensão dos magistrados ainda perpassava por outro ponto significativo: o da separação de poderes, pois a suspensão implicava na interferência do executivo, mesmo que amparado pelo Conselho eletivo, no judiciário. A possibilidade da suspensão de magistrados pelo Presidente de província em Conselho já havia levantado intensas polêmicas na Assembleia Constituinte de 1823 durante a elaboração do decreto de 20 de outubro de 1823, as quais ultrapassaram a Constituição de 1824 e se mostraram presentes em 1831, nos debates da Lei Regencial.

A suspensão dos magistrados, sejam eletivos ou nomeados estava, portanto, amparada pelas previsões do decreto de 20 de outubro de 1823 e pode ser associada às funções executivas delegadas aos Presidentes de província e aos Conselhos de Governo e mesmo a atribuições que posteriormente seriam vinculadas ao poder moderador. A argumentação para a suspensão também perpassava pela defesa da necessidade de evitar contravenções da justiça e de criar mecanismos para a manutenção da ordem. Ao mesmo tempo, esta possibilidade conferiu uma importante atribuição à instância de poder provincial, já que consistia em um mecanismo de intervenção nos conflitos de jurisdições, nas disputas políticas no nível local e no andamento da justiça de modo mais amplo.

---

<sup>284</sup> PENA, Luís Carlos Martins. *O noviço; e mais, O juiz de Paz da Roça; O Judas em sábado de Aleluia; Os irmãos das almas*. Rio de Janeiro/ São Paulo: Ediouro/ Publifolha, 1997.

*O Código de Processo de 1832.*

Em 1832, com o Código de Processo Criminal, novamente os Presidentes de província e os Conselhos de Governo receberam funções de destaque na montagem e administração judiciária. Retratado como resultado da ascensão dos liberais ao poder com a abdicação de D. Pedro I<sup>285</sup>, o Código de Processo foi responsável por abandonar resquícios do sistema legal português e promover a independência e expansão do aparato judiciário<sup>286</sup>. Propostas de elaboração de um Código de Processo já em 1829 apareciam nos debates parlamentares. Todavia, somente em 1831, a partir de um projeto elaborado pelo deputado Manuel Alvez Branco, as discussões foram adiante. O esboço do Código foi aprovado rapidamente na Câmara dos Deputados<sup>287</sup>, enquanto no Senado os embates em torno da proposta perduraram até 1832.

A redação final do Código manteve a divisão da administração criminal entre comarcas, termos e distritos, a partir de então denominados distritos de paz. Os juízes de paz tiveram seus poderes ampliados, pois os delegados, nomeados pelo Imperador, foram abolidos, ficando a cargo dos juízes eletivos a elaboração do auto do processo criminal e o julgamento de pequenos delitos. Ainda foram criadas outras instâncias que seriam ocupadas por escolhidos das localidades: o promotor, o juiz municipal e o júri popular. O juiz de direito, que seria nomeado pelo Imperador, substituiu os cargos de ouvidor, juiz de fora e juiz ordinário e foi estabelecido o cargo de chefe de polícia, cujas atribuições não foram especificadas<sup>288</sup>.

No processo de estabelecimento desta nova organização judiciária, diversas atribuições ficavam a cargo dos Presidentes de província em Conselho. Eles seriam responsáveis por efetuar a nova divisão de termos e comarcas, enquanto a de distritos seria realizada pelas câmaras municipais, participando ao corpo legislativo para última

<sup>285</sup> Ver: FLORY, Thomaz. *El juez de paz...* p. 175; COSER, Ivo. *Visconde do Uruguai...*; BASILE, Marcello. *O laboratório da nação...* p. 73; COSTA, Emília Vioti da. *Da monarquia à república...* p. 193; SODRÉ, Elaine Leonara de Vargas. *A disputa pelo monopólio de uma força (i)legítima: Estado e Administração Judiciária no Brasil Imperial (Rio Grande do Sul, 1833-1871)*. Tese (Doutorado em História) – PUCRS, Porto Alegre, 2009; CAMPOS, Adriana Pereira. *Tribunal do Júri: a participação leiga na administração da justiça brasileira do oitocentos*. In: RIBEIRO, Gladys Sabina; NEVES, Edson Alvisi & FERREIRA, Maria de Fátima Moura (orgs.). *Diálogos entre Direito e História: cidadania e justiça*. Niterói: Ed. da UFF, 2009. p. 222.

<sup>286</sup> VELLASCO, Ivan de Andrade. *As seduções da ordem...* p. 94.

<sup>287</sup> As discussões deste projeto ocorreram entre julho e setembro de 1831, porém, não há uma transcrição detalhada dos debates nos Anais da Câmara dos Deputados consultados, o que impossibilitou uma análise detida sobre os pontos envolvendo os Presidentes e os Conselhos de Governo.

<sup>288</sup> BRASIL. Lei de 29 de novembro de 1832. *Collecção das Leis do Império do Brazil de 1832: Atos do Poder Legislativo*. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1874.

aprovação. As câmaras fariam de três em três anos uma lista tríplice com candidatos para a nomeação dos promotores e dos juízes municipais<sup>289</sup>, a serem remetidas ao governo onde estivesse à Corte e aos Presidentes de província em Conselho nas outras províncias, para que estes nomeassem um dos três candidatos<sup>290</sup>.

Nas disposições gerais ainda é estabelecido que os inspetores, escrivães e oficiais de justiça que se sentissem agravados com suas nomeações poderiam recorrer aos Presidentes de província em Conselho de Governo e, na Corte, ao governo. Nas províncias, os Presidentes de província em Conselho passariam os diplomas de nomeação e dariam juramento aos juízes municipais ou aos seus procuradores, enquanto as câmaras municipais o fariam aos encarregados da administração da justiça nos distritos e termos. Os juízes de paz, juízes municipais e de direito e promotores serviriam pelo tempo marcado no Código, assim como seus agentes enquanto fossem de confiança, ficando, contudo, o direito de queixarem-se aos Presidentes de província em Conselho contra o juiz que os demitisse por “motivo torpe, ou ilegal”, algumas dentre outras atribuições<sup>291</sup>.

Nas discussões específicas do código, as imputações conferidas ao Presidente de província em Conselho não geraram maiores debates<sup>292</sup>. Entretanto, é possível identificar em outras discussões algumas ponderações. Ainda em 1831, graves desacordos ocorreram entre os senadores em torno do projeto que previa o estabelecimento do sistema de jurados, apresentado por Almeida e Albuquerque. A proposta conferia algumas atribuições aos Presidentes de província com auxílio dos conselhos provinciais, como a determinação de lugares para a organização de conselhos de jurados e marcação dos círculos e a nomeação de juízes letrados pelo Ministro de

---

<sup>289</sup> Os promotores seriam retirados dentre aqueles que podiam ser jurados, preferindo os que fossem “instruídos nas leis” e serviriam por um tempo de três anos. Seriam responsáveis por denunciar crimes públicos e policiais, acusar os delinquentes perante os jurados, crimes de escravidão, cárcere privado, homicídio ou tentativa, ferimentos, roubos, calúnias, injúrias contra o imperador, a família real, a Regência ou as câmaras. Ainda solicitariam a prisão e punição de criminosos, executariam sentenças e mandatos judiciais, denunciariam negligências ou prevaricações dos empregados na administração da Justiça, etc. Já os Juízes municipais, “tirados d'entre os seus habitantes formados em direito, ou advogados hábeis, ou outras quaisquer pessoas bem conceituadas, e instruídas”, substituiriam o juiz de direito em caso de impedimento ou falta, executariam as sentenças e mandatos dos juízes de direito ou dos tribunais e exerceriam jurisdição policial. BRASIL. Lei de 29 de novembro de 1832...

<sup>290</sup> BRASIL. Lei de 29 de novembro de 1832...

<sup>291</sup> BRASIL. Lei de 29 de novembro de 1832...

<sup>292</sup> Não é possível afirmar a inexistência dos mesmos, uma vez que, os anais tanto da Câmara como do Senado possuem lacunas, com ausência de determinadas transcrições.



Estado, a partir de requisição dos conselhos provinciais<sup>293</sup>, além de emendas que propunham a nomeação de promotores pelos Presidentes e pelos Conselhos de Governo.

Nos debates sobre os pontos que envolviam os Presidentes e os conselhos provinciais, intensa animosidade pode ser constatada entre o autor da proposta, Almeida e Albuquerque e o Marquês de Inhambupe. Uma das principais questões de divergência referia-se ao fato de que era especificado, na proposta, que as atribuições seriam exercidas pelos Presidentes e pelos conselhos provinciais, denominação esta que se referia aos Conselhos Gerais de província. Para Almeida e Albuquerque, estes eram os únicos Conselhos legais que existiam nas províncias, já que a Constituição não reconhecia nenhum outro. Por outro lado, Inhambupe julgava ser impossível juntar:

duas autoridades que tem funções inteiramente distintas e que se não pode confundir. O Conselho ocupa-se de fazer propostas das resoluções, e a autoridade do Presidente é puramente administrativa. O Presidente não pode consultar o conselho, que é formalizado pela constituição para outros objetos.<sup>294</sup>

Defendia assim que as atribuições deveriam ser exercidas pelos Presidentes de província em Conselho de Governo e não pelos Presidentes e Conselhos Gerais. Em concordância, o Marquês de Caravelas complementava que se a Constituição não tratava dos Conselhos de Governo, também não os proibia, e que o objeto em questão era administrativo, e, por isso, pertenceria ao executivo – ou seja, aos Presidentes e aos Conselhos de Governo<sup>295</sup>; proposta que recebeu a maioria dos votos entre os senadores.

Ao fim, a maioria dos senadores votou pela emenda que designava que as atribuições da proposta seriam exercidas pelo Presidente de província em Conselho.

Este projeto nos dá indícios da prevalência do posicionamento de que as atribuições consideradas administrativas, e logo executivas, deveriam ser preferencialmente exercidas pelos Presidentes de província em Conselho. Também é notório que há referência, na proposta inicial do Código de Processo apresentada na Câmara dos Deputados, aos “conselhos provinciais”, e na redação final do Código, as determinações são relativas aos Presidentes de província em Conselho de Governo.

O Código, apesar de promulgado em 29 de novembro de 1832, teve execução a partir da publicação das “instruções para a execução do Código do Processo Criminal”, mediante o Decreto de 13 de Dezembro de 1832 e, na prática, os ritmos observados para

---

<sup>293</sup> ASIB. Sessão de 31 de maio de 1831. p. 32.

<sup>294</sup> ASIB. Sessão de 22 de junho de 1831. p.11.

<sup>295</sup> ASIB. Sessão de 22 de junho de 1831. p.11.

a nova estruturação variaram de acordo com as províncias. As Instruções explicitavam algumas das proposições do Código, como em relação à nova divisão dos termos, após a qual o governo e os Presidentes de província em Conselho ordenariam a eleição das novas câmaras municipais nos termos criados, estabelecendo ainda a divisão dos distritos e quais povoações teriam mais de um juiz de direito e um ou mais juízes do nível.

As câmaras municipais também poderiam conservar ou alterar os distritos existentes e, feita a divisão, marcariam os dias para a eleição dos juízes de paz dos distritos que fossem criados ou alterados. Após as divisões, participariam ao Ministro da Justiça no Rio de Janeiro e aos Presidentes de província em Conselho nas outras províncias o número de distritos de cada termo, declarando a divisão e informando os pontos do termo que seriam feitas as reuniões das Juntas de Paz e o número de vezes que estas ocorreriam. Na mesma ocasião ou o mais rápido possível, as câmaras municipais remeteriam ao governo na Corte e aos Presidentes de província em Conselho nas províncias, “as propostas para Juízes Municipais, para Juízes de Órfãos<sup>296</sup>, e para Promotores Públicos”<sup>297</sup>.

A partir das propostas, o governo na Corte e os Presidentes de província em Conselho fariam a nomeação dos cidadãos para os cargos, informando as câmaras da escolha, que, por sua vez, informariam aos juízes municipais e de órfãos suas nomeações, marcando prazo para que estes ou seus procuradores se apresentassem, na Corte ao ministro da Justiça e nas demais províncias aos Presidentes de província em Conselho, para receberem os diplomas e prestarem juramento. As câmaras também participariam ao Ministro da Justiça na Corte e nas províncias aos Presidentes de província em Conselho o prazo marcado para o juramento, e caso os juízes municipais e de órfãos não se apresentassem, seriam “processados como desobedientes pela autoridade”.

Também ficava a cargo do governo na Corte e dos Presidentes de província em Conselho a determinação da reunião de termos no caso de insuficiência do número de jurados e a determinação da povoação que seria a cabeça no caso da união. Marcariam

---

<sup>296</sup> Cargo previsto nas Ordenações Filipinas a partir de 1580 e exercido no Brasil pelo juiz ordinário até 1731, quando foi regulamentado. O mesmo não é mencionado no Código de Processo Criminal de 1832, mas era escolhido até então entre as pessoas mais proeminentes do município.

<sup>297</sup> BRASIL. Decreto de 13 de Dezembro de 1832. *Collecção das Leis do Império do Brazil de 1832: Atos do Poder Executivo*. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1874.

quais povoações teriam mais de um juiz de direito e um ou mais do cível e ficavam autorizados a designar, entre os magistrados que servissem nas respectivas províncias, os juízes de direito para cada uma das comarcas e os juízes especiais do cível em determinadas circunstâncias<sup>298</sup>, que logo iria exercer o cargo, mas os Presidentes em Conselho ficavam obrigados a informar a designação para que o magistrado fosse ou não definitivamente nomeado. Neste caso, o magistrado seria designado por portaria dos Presidentes de província, sob juramento de servir até que, quando definitivamente nomeado, prestasse juramento ao Ministro da Justiça para recebimento do diploma. Por fim, era estabelecido que as divisões, os lugares designados para as sessões das juntas, ordenados, “e tudo quanto em execução do Código se praticar”, seria levado pelos Presidentes de província em Conselho ao conhecimento da Assembleia Geral e do Governo.

Portanto haveria nos distritos, com a nova configuração, um juiz de paz, um escrivão, um inspetor por quarteirão e a quantidade que fosse necessária de oficiais de justiça. Os termos ou julgados, contariam com um conselho de jurados, um juiz municipal, um promotor público, um escrivão e quantos oficiais de justiça fossem necessários. E as comarcas, possuiriam de um a três juízes de direito<sup>299</sup>.

Na expressão judicial local, seja dos distritos ou dos termos, a interferência dos Presidentes de província em Conselho de Governo na administração judiciária se daria por meio da possibilidade de suspensão dos juízes de paz ou outros magistrados, da nomeação a partir de lista tríplice das câmaras municipais dos promotores, juízes municipais e de órfãos, recebimento de juramentos e emissão de diplomas, determinação de eleição das novas câmaras, aprovação da divisão dos distritos e estabelecimento da união de termos para formação da Junta de jurados. Em âmbito regional, realizariam a divisão dos termos e comarcas, determinariam o número de juízes de direito e do cível designados, podendo até mesmo nomeá-los temporariamente, ficando submetido, contudo, à aprovação do Imperador, responsável por tal escolha. E eram, para além, responsáveis pela resolução dos conflitos envolvendo outras

---

<sup>298</sup> No caso do art. 13 do código de processo criminal: “Sancionado, e publicado o presente Código, proceder-se-á logo á eleição dos Juizes de Paz nos Distritos que forem novamente criados, ou alterados, os quais durarão até ás eleições gerais somente”. Ver: BRASIL. Lei de 29 de novembro de 1832. *Collecão das Leis do Império do Brazil de 1832*: Atos do Poder Legislativo. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1874.

<sup>299</sup> BRASIL. Lei de 29 de novembro de 1832...

autoridades ou cidadãos que se sentissem agravados, seja por nomeações, demissões ou por aquilo que considerassem não estar conforme às leis.

As reformas na administração judiciária são interpretadas pela historiografia como parte de um processo de descentralização de poder<sup>300</sup> e, não raramente, como promotoras do “municipalismo judiciário”<sup>301</sup> a partir do pressuposto da desvinculação dos contornos que eram traçados frente à administração central/ provincial e da consagração do localismo.

Thomas Flory enfatiza o caráter descentralizador das medidas relativas à estruturação judiciária e o reforço das autoridades locais. Para o autor, o Código de Processo e o juizado de paz “personificó los ideales de autonomia judicial e localismo”<sup>302</sup>. Por outro lado, Flory reconhece que o direito de nomear os juízes municipais, por exemplo, proporcionava ao governo considerável poder de patrocínio. Gabriela Nunes Ferreira faz eco a esta interpretação, afirmando que o Código consagrou a autonomia local e que o juizado de paz personificava o ideal de localismo<sup>303</sup>. Ainda na esteira das interpretações de Thomas Flory, Elaine Leonara de Vargas Sodré considera que a principal novidade do Código, que trazia os princípios básicos defendidos pelos liberais, consistia no “municipalismo judiciário”. Ao mesmo tempo em que ocorria um fortalecimento da magistratura leiga havia a limitação da magistratura profissional, na qual, o Estado poderia “interferir diretamente”. Assim

o caráter básico do Código do Processo era fortalecer a justiça independente, os poderes locais e os funcionários eleitos, conjunto esse, totalmente, desvinculado da administração central, pois nem mesmo era dependente dos Presidentes provinciais, quanto mais do próprio Ministério da Justiça.<sup>304</sup>

Já Raymundo Faoro ressalta que, por um lado, a lei das câmaras enfraqueceu o poder municipal e, por outro, o juizado de paz e o Código de Processo fortaleceram as autoridades locais. De todo modo, para este autor também a autonomia local foi consagrada a partir do Código de Processo e também do Ato Adicional. O Código teria dado “fisionomia nova aos municípios, habilitando-os a exercer, por si mesmos,

---

<sup>300</sup> VELLASCO, Ivan de Andrade. *As seduções da ordem...*; COSER, Ivo. *Visconde do Uruguai...*; FLORY, Thomaz. *El juez de paz...*; COSTA, Emília Vioti da. *Da monarquia à república...*; SODRÉ, Elaine Leonara de Vargas. *A disputa pelo monopólio de uma força (i)legítima...*

<sup>301</sup> Expressão utilizada em: TORRES, João Camilo de Oliveira. *A democracia coroada...* p. 227 *Apud*. SODRÉ, Elaine Leonara de Vargas. *A disputa pelo monopólio de uma força (i)legítima...* p. 128.

<sup>302</sup> FLORY, Thomaz. *El juez de paz...* p. 181.

<sup>303</sup> FERREIRA, Gabriela Nunes. *Centralização e descentralização no Império: o debate entre Tavares Bastos e Visconde do Uruguai*. São Paulo: Ed. 34, 1999. p. 25-28.

<sup>304</sup> SODRÉ, Elaine Leonara de Vargas. *A disputa pelo monopólio de uma força (i)legítima...* p. 128

atribuições judiciárias e policiais, num renascimento do sistema morto desde o fim do século XVII”<sup>305</sup>.

O elo de comparação destas interpretações comumente remete ao aparato judiciário luso-brasileiro. A administração da Justiça na colônia fora marcada, como já bem observou Ivan Vellasco, por um movimento no qual havia, por vezes, um predomínio da autonomia das câmaras e das autoridades locais, por outras, do poder da coroa por meio de mecanismos como os juízes de fora, considerados instrumentos de centralização que se proliferaram com a chegada da Corte em 1808<sup>306</sup>. Mas, para a compreensão do processo que se verifica no Brasil independente, é preciso realizar uma problematização em relação ao ponto de referência a partir do qual percebemos a “centralização” e a “descentralização”.

As reformas da década de 1830 remodelaram agentes antes bem conhecidos da administração judiciária e, em diferentes sentidos, fortaleceram as autoridades da justiça local. Já no âmbito das câmaras municipais, o movimento foi inverso, uma vez que suas prerrogativas foram esvaziadas pelo juizado de paz e pela lei das câmaras de 1828. Em comum, tanto a administração judicial como a municipal ficavam implicadas em uma relação de subordinação à instância de poder provincial. Novas instituições e agentes haviam entrado em cena com o estabelecimento das províncias como unidades político-administrativas e interfeririam diretamente nas relações a serem estabelecidas entre o centro político-administrativo e as localidades. Nesta direção, a interpretação alternativa apresentada por Ivan Vellasco nos parece significativa. O autor, ao analisar o papel dos juízes de paz, afirma que sua instituição inverteu a ordem entre poderes locais e centrais, mas, a seu ver, estes personagens introduziram novos desafios aos grupos que disputavam o controle das estruturas de poder local, bem como os apoios e favores dos governos provinciais e da Corte<sup>307</sup>.

Em suma, a administração da Justiça local passaria por intervenções das autoridades provinciais; em especial, do executivo regional representado pelos Presidentes de província e pelos Conselhos de Governo, interferências estas que acarretavam decorrências significativas. As câmaras municipais teriam que dar parte de suas atuações relativas à implementação do Código às instâncias provinciais e as

---

<sup>305</sup> FAORO, Raymundo. *Os donos do poder...* p. 342

<sup>306</sup> VELLASCO, Ivan de Andrade. *Juízes de paz, mobilização e interiorização da política...* p. 289.

<sup>307</sup> VELLASCO, Ivan de Andrade. *Juízes de paz, mobilização e interiorização da política...* p. 289.

atribuições do Presidente de província em Conselho poderiam alterar as hierarquias locais, como por meio da divisão administrativa e judiciária ou mediante a nomeação de cargos. Além disso, como já indicou José Murilo de Carvalho, a magistratura era um importante mecanismo para alçar indivíduos na carreira política<sup>308</sup>. Sendo assim, a possibilidade de nomeação e suspensão poderia consistir em uma importante moeda de troca.

A indicação, deste modo, é que, mesmo diante do fortalecimento da justiça independente e dos poderes locais, estes cargos e instituições não estavam desvinculados do governo na Corte e da administração provincial<sup>309</sup> nas demais províncias. Se é verdade que o poder central perdeu em muito a possibilidade de interferência na estrutura judiciária de primeira instância, já que ficava encarregado de nomear apenas os juízes de direito, a esfera provincial assumia papel preponderante, fazendo a escolha final dos promotores, juízes municipais e de órfãos, suspensão dos juízes de paz e outros magistrados e, mesmo que temporariamente, a indicação dos juízes de direito. A alçada provincial ainda participaria da determinação do número de juízes, dos locais das Juntas de Jurados, da recepção de juramentos, alguns dentre outros exemplos possíveis. Determinadas atribuições ficavam sujeitas à aprovação do governo geral enquanto outras eram de competência provincial.

### **c. O executivo provincial e a força de segurança: Guardas Nacionais e Força Policial**

O aparelho repressivo do Estado passou por uma série de reformas nos anos iniciais da Regência. Além da Justiça, o exército e a polícia foram alvos de mudanças, em um esforço de restrição da força coercitiva do governo, em muito resultante da atuação dos moderados no Parlamento<sup>310</sup>.

É neste sentido que, no início da década de 1830, período marcado pela agitação política decorrente da Abdicação de D. Pedro I, do estabelecimento da Regência e por

---

<sup>308</sup> CARVALHO, José Murilo de. *A construção da ordem...* p. 121.

<sup>309</sup> Elaine Leonara Vargas Sodré, citando João Camilo de Oliveira Torres, “A democracia coroada”, afirma que o código fortaleceu a justiça independente, os poderes locais e os funcionários eleitos, conjunto totalmente desvinculado da administração central, pois não dependia dos Presidentes de província e do ministério da Justiça. Ver: SODRÉ, Elaine Leonara de Vargas. *A disputa pelo monopólio de uma força (i)legítima...* p. 128.

<sup>310</sup> BASILE, Marcello. *O laboratório da nação...* p. 73.

várias revoltas, foi elaborado um projeto que propunha a organização da Guarda Nacional<sup>311</sup>. A inspiração advinha das guardas cívicas de 1822 e do modelo francês, e um dos elementos que norteavam seu estabelecimento era o princípio liberal de “confiar a segurança da nação a seus cidadãos proprietários”<sup>312</sup>. Além disso, a criação da Guarda Nacional insere-se no bojo de uma política de esvaziamento das forças militares em virtude de sua atuação repressiva no Primeiro Reinado, da ampla presença de estrangeiros nestes corpos, em especial portugueses, e do sistema aristocrático que regia o Exército<sup>313</sup>.

A Guarda Nacional foi estabelecida pela lei de 18 de agosto de 1831 com o objetivo de “defender a Constituição, a liberdade, independência, e integridade do Império; para manter a obediência e a tranquilidade pública; e auxiliar o Exército de Linha na defesa das fronteiras e costas”. A lei determinava que fossem criadas Guardas Nacionais em todo o Império do Brasil, organizadas por municípios e subordinadas hierarquicamente aos juízes de paz, aos juízes criminais, aos Presidentes de província e ao Ministro da Justiça, ou seja, a autoridades civis<sup>314</sup>. Nos municípios em que o número de Guardas não formasse uma companhia ou batalhão, o governo e os Presidentes de província em Conselho mandariam reuni-los aos de outros municípios<sup>315</sup>. Ao serem reunidas no todo ou em partes nos lugares onde não residissem o Ministro da Justiça ou o Presidente de Província, seriam subordinadas ao juiz de paz mais velho, com exceção dos casos em que fossem mandadas pela autoridade civil a exercer ativo militar sob autoridade militar, pois, assim, seriam subordinadas a estas mesmas autoridades. As Guardas não poderiam tomar em armas ou formar grupos sem ordens dos superiores e estas ordens somente poderiam ser dadas com requisição da autoridade civil<sup>316</sup>.

As Guardas Nacionais seriam permanentes, mas o governo poderia mandar suspendê-las ou as dissolver, e se deliberassem sobre negócios públicos ou resistissem a

---

<sup>311</sup> COSER, Ivo. *Visconde do Uruguai...* p. 22; SALDANHA. Flávio Henrique Dias. *Os oficiais do povo...* p. 27.

<sup>312</sup> BASILE, Marcello. *O laboratório da nação...* p. 74.

<sup>313</sup> BASILE, Marcello. *O laboratório da nação...* p. 75.

<sup>314</sup> De acordo com Flávio Henrique Dias Saldanha, uma das motivações para a subordinação às autoridades civis se referia à desconfiança perante o exército, em muito ocupado por portugueses, associados ainda à figura de D. Pedro I. Ver: SALDANHA. Flávio Henrique Dias. *Os oficiais do povo...* p. 27.

<sup>315</sup> No caso dos municípios reunidos na conformidade do artigo 3º, o júri seria presidido por um dos juízes criminais a ser designado pelo governo ou Presidente de província em Conselho. BRASIL. Lei de 18 de agosto de 1831. *Collecção das Leis do Império do Brazil de 1831: Atos do Poder Legislativo*. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1875. Art. 25º.

<sup>316</sup> BRASIL. Lei de 18 de agosto de 1831... Art. 7º.

requisições legais das autoridades municipais, administrativas ou judiciárias, os Presidentes de província em Conselho de Governo poderiam suspendê-las, suspensão esta que duraria um ano se não revogada pelo governo ou prolongada por lei. O Presidente de província em Conselho também poderia suspender qualquer oficial da Guarda Nacional, oficiais estes que eram eleitos<sup>317</sup>, precedendo audiência e participando ao governo da “suspensão, e o motivo dela, quando haja de durar mais de um ano”<sup>318</sup>.

As guardas de infantaria seriam formadas nos distritos dos municípios por seções de companhia, companhias, batalhões e legiões, divisão que seria feita pelas câmaras municipais, as quais participariam ao governo e aos Presidentes de Província as determinações, e estes fiscalizariam e emendariam os erros que as câmaras cometessem na execução da lei. E, no caso previsto no artigo 3º de união de municípios para a formação das companhias ou batalhões, o governo e os Presidentes marcariam a câmara que faria a organização. A lei ainda determinava que haveria companhias, seções de companhias, esquadrões, ou corpos de cavalaria nos lugares em que o governo ou os Presidentes de província em Conselho julgassem convenientes<sup>319</sup>.

A escolha dos oficiais seria realizada por eleição sucessivamente para cada posto mediante escrutínio secreto e individual. Já os postos mais elevados seriam nomeados: os coronéis chefes de legião e os majores de legião pelo governo; o quartel-mestre e cirurgião-mor de legião pelo governo na Corte e pelos Presidentes de província em Conselho nas províncias, a partir de proposta do chefe da legião; e outras nomeações seriam feitas pelo próprio chefe de batalhão (sargento ajudante, sargento quartel-mestre e cirurgião ajudante de batalhão) e, no caso dos tambores, pelos comandantes de companhia, chefe de batalhão e chefe de legião<sup>320</sup>. Posteriormente foi especificado, pelo Decreto de 25 de Outubro de 1832<sup>321</sup>, que alterava e esclarecia alguns pontos da lei de criação das Guardas Nacionais, que a nomeação dos coronéis chefes de legião e majores

---

<sup>317</sup> O art. 59º estabelece que todos os oficiais, oficiais inferiores e cabos seriam eleitos por quatro anos, sendo possível a reeleição. Ver: BRASIL. Lei de 18 de agosto de 1831...

<sup>318</sup> BRASIL. Lei de 18 de agosto de 1831... Art. 60º.

<sup>319</sup> BRASIL. Lei de 18 de agosto de 1831... Arts. 31º, 33º e 43º.

<sup>320</sup> BRASIL. Lei de 18 de agosto de 1831... Art. 56º.

<sup>321</sup> BRASIL. Lei de Decreto de 25 de Outubro de 1832. *Collecção das Leis do Império do Brazil de 1832: Atos do Poder Executivo*. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1874.



de legião seria feita pelo governo na Corte e pelos Presidentes de província em Conselho nas outras províncias<sup>322</sup>.

De modo geral, não havia maiores exigências para a composição da Guarda, que basicamente se limitava aos cidadãos ativos. Não obstante, a lei era acompanhada pelo estabelecimento de mecanismos de controle, a partir, sobretudo, da suspensão dos oficiais e da nomeação dos cargos mais elevados pelo governo e pelos Presidentes de província em Conselho. O caráter eletivo para a escolha dos oficiais foi amplamente criticado pelos contemporâneos, e uma das razões apontadas para tal era que a eleição abria margens para escolhas que poderiam não recair nos notáveis<sup>323</sup>. Os receios de estabelecimento de cargos ou funções vinculados diretamente aos interesses do Estado por meio de eleições podem indicar as motivações para o controle, seja a partir da suspensão e/ou da nomeação, que eram atribuídos ao executivo provincial. Lembramos que temores similares eram expressos pelos políticos do período em relação ao juizado de paz.

E a intervenção dos Presidentes de província em Conselho estendia-se ao próprio serviço ordinário, pois seriam responsáveis pela aprovação, rejeição ou alteração do regulamento proposto pelos comandantes das Guardas Nacionais e poderiam suspender temporariamente os exercícios e revistas nos lugares que julgassem convenientes. E sobre as despesas, alçada da nação, o governo na Corte e os Presidentes de província em Conselho nas demais províncias mandariam criar nos corpos conselhos de administração, regulariam sua formação e estabeleceriam o modo para serem fornecidas as quantias para a despesa, bem como realizariam a fiscalização destes gastos<sup>324</sup>.

A lei ainda estabelecia que as Guardas Nacionais forneceriam corpos destacados para defesa das praças, costas e fronteiras do Império, como auxiliares do exército de linha. Estes corpos não poderiam ser tirados das Guardas Nacionais a não ser em caso de lei, decreto ou ordem especial. No intervalo das sessões da Assembleia Geral, no caso de invasão, poderiam ser destacados por decreto do governo no Rio de Janeiro e,

---

<sup>322</sup> Assim, as Guardas seriam formadas hierarquicamente por seções de companhias, companhias, batalhões e legião, comandados respectivamente por tenentes, capitão, tenente-coronel e coronel, sendo que o cargo de tenente-coronel e major eram de nomeação do governo provincial.

<sup>323</sup> SALDANHA, Flávio Henrique Dias. *Os oficiais do povo...* p. 31; URICOECHEA, Fernando. *O Minotauro Imperial: a burocratização do Estado patrimonial brasileiro no século XIX*. Rio de Janeiro; São Paulo: DIFEL, 1978. p. 140-141; CASTRO, Jeanne Berrance de. *A milícia cidadã: A Guarda Nacional de 1831 a 1850*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1977. p. 183.

<sup>324</sup> BRASIL. Lei de 18 de agosto de 1831... Arts. 71º, 72º e, 77º.

nas outras províncias, pelos Presidentes de província em Conselho, que dariam parte a Assembleia assim que ela se reunisse<sup>325</sup>.

Diferentes significados foram atribuídos à instituição desta corporação civil<sup>326</sup> pela historiografia. Alguns autores, apesar das divergências que envolvem suas interpretações, salientam o papel da Guarda Nacional como de reforço dos poderes locais<sup>327</sup>, inserida no âmbito das reformas liberais engendradas pela Abdicação. No entanto, muitos outros estabelecem uma relação mútua entre o Estado e as distintas instâncias de poder pela via da Guarda Nacional, mencionando a importância da interferência da alçada provincial na instituição das Guardas.

Jeanne Berrance de Castro, apesar de não destacar a atuação do Presidente e seu Conselho privativo, já apontava para a importância da interferência da alçada provincial na instituição das Guardas Nacionais, salientando os artigos da lei de 1831 que atribuíam um caráter de fiscalização aos governos central e provincial. A autora, além disso, destaca as mudanças nos graus de interferência ocorridos ao longo dos anos de existência da instituição e indica que, a partir de 1831, também pela instituição da Guarda, havia progressivamente um acréscimo na dependência dos municípios em relação às províncias<sup>328</sup>.

Fernando Uricoecha, por sua vez, considera que o estado burocrático-patrimonial do Brasil Imperial teve êxito em desenvolver um sistema nacional de instituições com a cooperação de grupos estamentais, em um processo perpassado por um dualismo: um governo relativamente centralizado e uma oligarquia agrária relativamente poderosa, um fraco sem outro e por isso mesmo, dependentes. Para este autor, a Guarda Nacional foi responsável pela militarização da sociedade local e sua história está ligada ao declínio de uma antiga ordem para a consolidação de uma nova: do poder patrimonial para o poder burocrático. Apesar de privilegiar em suas análises o papel do governo central e das elites locais, Uricoecha indica que nos anos iniciais de criação da Guarda houve uma “margem relativa de autonomia provincial”, não obstante,

---

<sup>325</sup> BRASIL. Lei de 18 de agosto de 1831... Art. 118º.

<sup>326</sup> Para um balanço da historiografia sobre a Guarda Nacional ver: SALDANHA. Flávio Henrique Dias. *Os oficiais do povo...* p. 15 - 25.

<sup>327</sup> De acordo com Flávio Henrique Saldanha este é o caso de Oliveira Vianna e Nunes Leal. SALDANHA. Flávio Henrique Dias. *Os oficiais do povo...* Ver ainda: FAORO, Raymundo. *Os donos do poder...*

<sup>328</sup> Ver: CASTRO, Jeanne Berrance de. *A milícia cidadã...* Cap. VIII.

considera que em nenhum momento as autoridades burocráticas da Corte abriram mão do direito de nomear os cidadãos que ocupariam os postos mais elevados da milícia<sup>329</sup>.

Outros trabalhos, nos quais o foco central não consiste na Guarda Nacional mas na formação do aparato estatal de modo mais amplo, também ressaltam a atuação da Guarda Nacional como de ligação entre distintas esferas de poder. Marcello Basile, em consonância com as análises de Uricoechea, salienta o papel da Guarda Nacional como instrumento de articulação entre os poderes central e local<sup>330</sup>. Já Mirian Dolhnikoff indica que a Guarda Nacional consistia em uma força de escala nacional, atada ao centro devido à subordinação ao Presidente de província e ao Ministro da Justiça, mas, por outro lado, detentora de certa autonomia devido à organização por províncias e municípios<sup>331</sup>.

Tendo em vista a complexidade do jogo de relações entre as múltiplas esferas de poder, não podemos deixar de salientar que o poder provincial, mesmo que em um curto período de tempo - já que com o Ato Adicional e depois, com a reforma das Guardas Nacionais em 1850, mudanças substanciais ocorreriam – desempenharia um papel importante na regulamentação e organização das Guardas Nacionais. Atribuições como a determinação de união de municípios, a escolha dos juízes criminais em certos casos para presidirem o júri, a determinação dos lugares, a fiscalização das divisões feitas pelas câmaras, a ingerência nos gastos e, em especial, as nomeações e suspensões, sejam dos oficiais ou das próprias Guardas Nacionais, representavam uma intervenção direta dos Presidentes e dos Conselhos de Governo nos contornos dentro da província que as Guardas assumiriam.

Assim, é possível afirmar que, ao menos em seus primeiros anos de existência, a Guarda Nacional, mais do que atada à Corte a partir da vinculação ao Ministro da Justiça, legalmente estava atada também ao governo provincial, uma vez que boa parte das atribuições dos Presidentes de província era condicionada aos Conselhos de Governo. Os Presidentes em Conselho, como delegações do executivo, assumiam a função de auxiliar no provimento da segurança do Estado. Aspecto que, mais uma vez, pode ser associado aos receios da desordem e à viabilização da aplicabilidade da proposta, ao mesmo tempo em que representava uma alçada de intervenção em conflitos

---

<sup>329</sup> URICOECHEA, Fernando. *O Minotauro Imperial...* p. 132-3, 141.

<sup>330</sup> Ver: BASILE, Marcello. *O laboratório da nação...*

<sup>331</sup> DOLNIKHOFF, Miriam. *O pacto imperial...* p. 92.

de natureza local ou regional. A Guarda Nacional, tal como o juizado de paz, contava com a eleição para a escolha daqueles que ocupariam os postos, mas em ambos os casos havia uma subordinação à instância provincial, que seria uma alçada de negociação, disputa e resolução de conflitos que envolvessem cidadãos específicos ou grupos políticos.

Mais do que a articulação entre os poderes locais e central, a Guarda Nacional envolvia o intermédio dos poderes provinciais. Não é oneroso mencionar que a *milícia cidadã* foi amplamente utilizada na repressão de revoltas no período regencial e que, por outro lado, também foi protagonista de algumas delas. Além disso, como observa Fernando Uricoechea, a organização da Guarda Nacional era determinada externamente pelo Estado e, seus membros, eram impossibilitados de realizar alterações em sua estrutura ou em suas funções<sup>332</sup>.

Além disso, ressaltamos que outras medidas além da criação da Guarda Nacional foram tomadas em virtude da necessidade de criação de um aparato que auxiliasse na manutenção da ordem<sup>333</sup>, se convertendo em leis que, por sua vez, também atribuiriam aos Presidentes de província em Conselho prerrogativas de destaque. Poucos meses depois da lei das Guardas Nacionais, foi aprovada a lei que autorizava o Presidente de província em Conselho de Governo a criar corpos de guardas municipais voluntários a pé e a cavalo quando assim julgassem necessário, marcando inclusive o número de praças<sup>334</sup>. Considerada um corpo de polícia, as guardas municipais, apesar da forte ligação com as autoridades locais, desde o início estiveram vinculadas ao poder provincial, sem ligação direta com o poder central e, a partir do Código de Processo de 1832, subordinadas também aos juízes de paz.

Ainda neste sentido, a partir de 1833, tal como o Ministro da Justiça na Corte, os Presidentes de província em Conselho poderiam adiar o exercício das guardas policiais criadas nos distritos dos juízes de paz, reduzir seu número, dissolvê-las ou substituí-las

---

<sup>332</sup> URICOECHEA, Fernando. *O Minotauro Imperial...* p. 132.

<sup>333</sup> Sobre os corpos de polícia ver: VELLASCO, Ivan de Andrade. Policiais, pedestres e inspetores de quartelão: algumas questões sobre as vicissitudes do policiamento na província de Minas Gerais (1831-1850). In: CARVALHO, José Murilo de (Org.). *Nação e cidadania no império: novos horizontes*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007. p. 243.

<sup>334</sup> BRASIL. Lei de 10 de Outubro de 1831. *Collecção das Decisões do Governo do Império do Brazil de 1831: Atos do Poder Legislativo*. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1875.

por outra força “sempre que isso lhes parecer a bem do sossego, e tranquilidade pública, mandando responsabilizar aos Juizes de Paz pelos abusos que praticarem”<sup>335</sup>.

Estas leis indicam, mais ainda que as considerações sobre o papel de destaque dos Presidentes de província em Conselho na organização das Guardas Nacionais, uma descentralização da vinculação da organização do aparato de segurança do governo central em direção as províncias.

Sintomático, igualmente, é o fato de que as medidas relativas à organização da Guarda Nacional e da Força Policial não engendraram tantos debates no âmbito institucional relativos à conferência de imputações as instituições político-administrativas provinciais quando da feitura de suas leis<sup>336</sup>. Referindo-se à lei das guardas municipais, Ivan Vellasco sugere que talvez a ausência do debate se deva a certo consenso sobre a urgência dessas medidas para garantia da ordem social. Por outro lado, não passou muito tempo até que, tanto a Guarda Nacional como as guardas municipais, se tornassem alvo de duras críticas<sup>337</sup>.

Afora os pontos já salientados de interferência nas localidades e de conexão entre as localidades e o centro, em um nível mais geral, como observa Richard Graham, as forças armadas eram utilizadas não apenas para manter a ordem, mas também para impor a vontade de um grupo sobre outros. O recrutamento para a Guarda Nacional ou forças armadas regulares era temido e consistia em uma ameaça, por exemplo, para ganho de apoio eleitoral. Em situação inversa, os líderes políticos usavam frequentemente nomeações como recompensas para aqueles que haviam sido fiéis nas eleições e, neste sentido, os postos da Guarda Nacional eram especialmente procurados<sup>338</sup>.

Ademais, a formação de batalhões ou legiões, por exemplo, concedia prestígio às comunidades e possibilitava o aumento de oficiais, o que tornava a influência

---

<sup>335</sup> Ver: BRASIL. Decreto de 7 de Outubro de 1833. *Colleção das leis do Império do Brazil de 1833: Atos do Poder Executivo*. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1873.

<sup>336</sup> Tal como no caso do Código de Processo, não nos foi possível indicar os posicionamentos adotados nos debates da lei das Guardas Nacionais sobre as atribuições a serem exercidas pelos Presidentes e Conselhos de Governo, uma vez que há lacunas na documentação analisada. Isto não significa uma concordância absoluta entre os legisladores, tratando-se antes de um problema documental. De todo modo, nos fragmentos que foram possíveis reconstituir a indicação é de que era necessário organizarem rapidamente as Guardas Nacionais diante do contexto de conturbação e anarquia. O mesmo vale para a organização da força policial.

<sup>337</sup> Sobre a guarda municipal ver: VELLASCO, Ivan de Andrade. Policiais, pedestres e inspetores de quartelão... Sobre a Guarda Nacional ver: URICOECHEA, Fernando. *O Minotauro Imperial...*

<sup>338</sup> GRAHAM, Richard. *Clientelismo e política no Brasil do século XIX...* p. 129.

provincial nos municípios bem direta<sup>339</sup>. Esses canais de troca ofertados por prerrogativas dadas aos Presidentes de província em Conselho interessavam diretamente às elites e grupos locais e regionais, que, além disso, tinham interesses, muitas vezes, no próprio estabelecimento da ordem. Deste modo, a organização da Guarda Nacional, se pode ser entendida como parte de um projeto de Estado, cujas determinações emanavam da Assembleia Geral, em uma ânsia pela ordem, pela burocratização e arregimentação dos cidadãos era, por outro lado, também desejada por grupos em distintas esferas<sup>340</sup>.

\*\*\*

Estas considerações nos ajudam a compreender as disputas travadas em torno do papel a ser desempenhado pelos Presidentes de província e pelos Conselhos de Governo na organização da monarquia constitucional brasileira a nível provincial, bem como abranger as definições legais da atuação destas instâncias.

As determinações de que as prerrogativas fossem exercidas pelos Presidentes de província em Conselho não é um mero detalhe. Seja por assumirem que os Conselhos de Governo aumentariam as probabilidades de acerto, cerceando os abusos que poderiam ser cometidos pelos Presidentes, seja pela consideração da necessidade de conhecimento circunscrito sobre a província, ou ainda, pelas expectativas de maiores possibilidades de atuação dos órgãos provinciais, estas leis incutiam as instâncias de nível regional considerável capacidade de intervenção. Significativo, neste sentido, é que argumentos centrados na proposição de um sistema de governo com a incorporação de, até mesmo, demandas “federalistas”, também se voltavam para a conferência de atribuições ao executivo provincial - vinculado ao executivo central, sobretudo, pela presença dos Presidentes de província, nomeados pelo Imperador - a partir da defesa da obrigatória cooperação dos Conselhos de Governo<sup>341</sup>.

---

<sup>339</sup> CASTRO, Jeanne Berrance de. *A milícia cidadã...* p. 178.

<sup>340</sup> A Câmara municipal de São Paulo sugeria à Assembleia Geral, em 1830, a organização de uma Guarda Nacional, enviando em 1831, ao seu senador na Corte um pedido para que essa medida fosse apresentada e discutida. Cf. URICOECHEA, Fernando. *O Minotauro Imperial...* p. 133. A Câmara Municipal da Vila do Príncipe, na província de Minas Gerais, também em 1831, oficiou ao Senado solicitando a criação de Guardas Nacionais e o Conselho Geral da mesma província, ainda neste ano, chegou a elaborar um projeto sobre a criação de guardas provinciais móveis e sedentárias, representações estas que não foram discutidas por já terem iniciado na Câmara dos Deputados o debate do projeto geral das Guardas Nacionais. Cf. ASIB. Sessão de 30 de maio de 1831. p. 249.

<sup>341</sup> Destaca-se, por outro lado, que não necessariamente os Presidentes província possuíam uma relação de oposição frente as instituições eletivas provinciais, o que poderia variar de acordo com a província, com

Mas não havia consenso acerca da conferência de imputações ao executivo regional. Na elaboração desta legislação, as múltiplas experiências e projetos políticos daqueles representantes encarregados da tarefa legislativa ditavam o tom de seus posicionamentos frente à elaboração normativa do Estado.

Apesar das divergências entre os legisladores – e também das tensões das práticas institucionais defrontadas em suas atuações pelas províncias do Império – os Conselhos de Governo eram, majoritariamente, entendidos como instituições com “natureza” diversa dos Conselhos Gerais. Ligados ao poder executivo, foram criados a partir do princípio de que a “ação” deve ser de um (Presidente de Província) enquanto o “exame e juízo” de vários (Conselho de Governo). Não obstante, a recorrência ao Presidente de província com a exigência da cooperação do Conselho de Governo assumia distintos usos de acordo com a defesa ou oposição a cada atribuição a eles delegada, perpassando tampouco apenas pela imputação administrativa e executiva, mas, também, pela gradativa confluência de poder aos níveis intermediários, que se converteram em uma importante esfera a ser considerada na normatização do Estado independente.

Deste modo, a definição de competências dos Conselhos de Governo e, de maneira mais ampla do executivo provincial, também se relacionava com as possibilidades de organização de um arranjo político-administrativo que viabilizasse o governo e, não menos, a própria manutenção da unidade. O que envolvia aspectos como a extensão do território, as realidades e “interesses” regionais, a racionalização do governo, a divisão entre os poderes, as alternativas para a manutenção da ordem, para o controle de autoridades, para a observância, fiscalização e aplicabilidade das leis, as possibilidades de expansão do aparato do Estado, e às imbrincadas relações entre as esferas de organização do Estado (local, regional e geral), incluindo distintas áreas como o judiciário, o aparato de segurança e financeiro, dentre outros.

Além disso, os debates e a legislação acerca dos Conselhos de Governo indicam possibilidades de participação das províncias na política e na administração do Estado, e que as províncias eram, antes mesmo do Ato Adicional, instâncias que desempenhavam funções normativas essenciais para o Estado, abrindo margem para a inserção de grupos

---

os indivíduos e grupos envolvidos, com conjunturas políticas, etc. Miriam Dolhnikoff já destacou este aspecto para o período posterior ao Ato Adicional. Cf. DOLHNIKOFF, Miriam. *O pacto imperial...*

ao governo e de tomada de decisões por eles. Mas não obstante os espaços de ingerência destas instituições, elas também estavam ligadas aos Presidentes de província e ao Executivo central e, em um movimento de hierarquização do poder, subordinadas à alçada central, relação esta que, de acordo com a província, com os indivíduos envolvidos e com as conjunturas, poderiam ser marcadas por diferentes tipos de tensões.



## CAPÍTULO 2

### **“AQUEDUTOS DA CONSTITUIÇÃO”: OS CONSELHOS GERAIS NA ORGANIZAÇÃO PROVINCIAL.**

Com o fechamento da Assembleia Constituinte em 12 de novembro de 1823 o Conselho de Estado nomeado por D. Pedro I ficou encarregado da elaboração de uma Constituição. Reunidos sob a presidência do Imperador e inspirados nas constituições francesa, espanhola e portuguesa, valeram-se, ainda, da experiência e do projeto de Constituição que fora elaborado na Assembleia<sup>342</sup>, e apresentaram o resultado de seus trabalhos em menos de um mês<sup>343</sup>. Não obstante, no que se refere à organização das unidades político-administrativas intermediárias, a Constituição de 1824 trouxe mudanças significativas em relação às propostas apresentadas na Constituinte de 1823.

No âmbito da Assembleia Constituinte, além dos embates engendrados na elaboração do arranjo institucional provisório das províncias, que resultou no decreto de 20 de outubro de 1823, foi apresentado por uma comissão especial<sup>344</sup> um projeto de Constituição<sup>345</sup> que previa a organização político-administrativa do Império por comarcas. Propunha-se que haveria em cada uma delas um Presidente, nomeado e removível *ad natum* pelo Imperador e um Conselho Presidencial, de caráter eletivo, que auxiliaria o Presidente. Alterava-se a unidade espacial – das províncias para as comarcas, mas mantinha-se a proposta da existência de um Presidente, de nomeação do

---

<sup>342</sup> OLIVEIRA, Cecília Helena de Salles. Teoria política e prática de governar: o delineamento do Estado imperial nas primeiras décadas do século XIX. In: OLIVEIRA, Cecília Helena de Salles; PRADO, Maria Lígia Coelho & JANOTTI, Maria de Lourdes Monaco (orgs.). *A história na política, a política na história...* p. 52.

<sup>343</sup> O projeto foi apresentado em 01 de setembro de 1823, resultado do trabalho da Comissão de Constituição composta por Antônio Carlos Ribeiro de Andrada Machado, a quem em muito se deve a sua elaboração, José Bonifácio de Andrada e Silva, Antônio Luiz Pereira da Cunha, Manoel Ferreira da Câmara Bittencourt e Sá e Pedro de Araújo Lima. Ver: SLEMIAN, Andréa. *Sob o Império das Leis...* p. 122 – 130.

<sup>344</sup> A Comissão especial, composta por Antônio Carlos de Andrada Machado (relator), José Bonifácio, Pereira da Cunha, Câmara de Bittencourt e Sá, Araújo Lima, José Ricardo e Moniz Tavares apresentou na sessão de 01 de setembro o resultado de seus trabalhos. Cf. MELLO, Francisco Inácio Marcondes Homem de. *Escreptos Historicos e Litterários*. Rio de Janeiro: Eduardo & Henrique Laemmert, 1868.

<sup>345</sup> Destaca-se que outras propostas de Constituição foram debatidas neste momento em outros espaços para além da Assembleia Constituinte, como na imprensa. Sobre o assunto ver: OLIVEIRA, Cecília Helena de Salles. Teoria política e prática de governar: o delineamento do Estado imperial nas primeiras décadas do século XIX...

Imperador e, de um Conselho presidencial eletivo, tal como determinado no decreto de 20 de outubro de 1823<sup>346</sup>.

Já a Constituição de 1824 manteve as províncias como unidades administrativas regionais e confirmou o cargo de Presidente de província pelo Título 7 - *Da administração e economia das províncias*, como uma instância administrativa a ser nomeada “pelo Imperador, que o poderá remover, quando entender, que assim convém ao bom serviço do Estado”<sup>347</sup>. Não há menções ao Conselho de Governo, entretanto, criou-se outro Conselho, chamado de Conselho Geral de província<sup>348</sup>.

Estabelecido pelo Capítulo V da Constituição de 1824, os Conselhos Gerais eram o reconhecimento e a garantia do “direito de intervir todo o Cidadão nos negócios da sua província, e que são imediatamente relativos a seus interesses peculiares”, o que seria feito mediante as câmaras dos distritos e os Conselhos Gerais. O texto constitucional especificou, em linhas gerais, as características e objetivos dos ditos Conselhos que seriam instalados em todo Império, com exceção da Corte. É determinado que nas províncias mais populosas - Pará, Maranhão, Ceará, Pernambuco, Bahia, Minas Gerais, São Paulo e Rio Grande do Sul - estas instituições contariam com vinte e um membros, e nas demais com treze, todos eleitos na mesma ocasião e da mesma maneira que os representantes da Nação<sup>349</sup>.

---

<sup>346</sup> Além disso, expandia-se este princípio para níveis menores, pois o projeto detalhava que haveria, em cada distrito, um subpresidente e um conselho de distrito eletivo, mas, por outro lado, previa-se a existência em cada termo de um administrador e executor denominado Decurião, o qual atuaria como presidente da municipalidade. Ainda era estabelecido que a lei designaria as atribuições, competência e subordinação das autoridades não eletivas e os tempos de reunião, eleição, gradação, funções e competências das eletivas. Ver: DAGC. Sessão de 01 de setembro de 1823. Arts. 209º, 210 º, 211 º e 213º.

<sup>347</sup> BRASIL. *Constituição Política do Império do Brasil de 1824...* Art. 165º.

<sup>348</sup> Como já mencionado, na França foram estabelecidos Conselhos de Departamento eletivos pelo decreto de 22 de dezembro de 1789, os quais, a partir da lei de 28 de pluvioso do ano VIII passaram a ser denominados de Conselhos Gerais de departamento, porém, como órgãos de nomeação do governo. De todo modo, dentre as atribuições dos Conselhos Gerais de Departamento estavam: fazer divisão das contribuições diretas entre as partes comunais do departamento e opinar sobre o estado e as necessidades do departamento, o que seria remetido ao ministro do interior.

<sup>349</sup> O Art. 90 da Constituição de 1824 estabelecia que “as nomeações dos Deputados, e Senadores para a Assembleia Geral, e dos Membros dos Conselhos Gerais das Províncias, serão feitas por eleições indiretas, elegendo a massa dos Cidadãos ativos em Assembleias Paroquiais os Eleitores de Província, e estes os Representantes da Nação, e Província”. Assim, as eleições eram indiretas e censitárias e podiam votar os homens maiores de 25 anos que tivessem renda mínima de 100 mil-réis. No caso dos chefes de família, oficiais militares, bacharéis, clérigos e empregados públicos, o limite de idade era 21 anos. Sobre o assunto ver: CARVALHO, José Murilo. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

A “idade de vinte e cinco anos, probidade, e decente subsistência” eram as exigências para ser membro dos Conselhos Gerais, e não poderiam ser eleitos os Presidentes de província, os secretários e os Comandantes das Armas<sup>350</sup>. As reuniões dos Conselhos Gerais ocorreriam na capital provincial, tendo as sessões duração de dois meses com possibilidade de prorrogação de um mês. Na primeira sessão seriam escolhidos o presidente do Conselho Geral, vice-presidente, secretário e suplente. A instalação de cada legislatura, instituída para o dia primeiro de dezembro, seria feita pelos Presidentes de província que, na ocasião, instruiria os Conselhos Gerais “do estado dos negócios públicos, e das providências, que a mesma província mais precisa para seu melhoramento”<sup>351</sup>.

Os principais objetivos dos Conselhos Gerais seriam “propor, discutir, e deliberar sobre os negócios mais interessantes das suas províncias; formando projetos peculiares, e acomodados às suas localidades, e urgências”. Por outro lado, não podiam propor nem deliberar sobre projetos de interesses gerais da nação, ajustes com outras províncias, iniciativas de competência das Câmaras dos Deputados ou sobre a execução de leis, podendo a este respeito, porém, dirigir representações ao Poder Executivo e à Assembleia Geral conjuntamente. As câmaras municipais deveriam remeter seus negócios oficialmente aos secretários dos Conselhos Gerais, onde seriam discutidos a portas abertas, assim como todos os outros objetos<sup>352</sup>.

As resoluções dos Conselhos Gerais seriam, por intermédio do Presidente de província, remetidas diretamente ao Poder Executivo, e por este à Assembleia Geral. Caso a Assembleia não estivesse reunida, o Imperador poderia mandar executar as resoluções temporariamente. Se reunida, os objetos seriam imediatamente enviados pela respectiva Secretaria de Estado, para serem então propostos como projetos de lei e obter a aprovação da Assembleia por uma única discussão em cada Câmara. Quando remetidas ao Imperador e este suspendesse o juízo, logo que a Assembleia Geral

---

<sup>350</sup> Esta definição se assemelha as prerrogativas estabelecidas pela Constituição de Cádiz para a composição das Deputações. A exceção do requisito de residência ou naturalidade na província (que figurava apenas para a eleição dos conselheiros presidenciais, mas não dos gerais), o texto de Cádiz estabelecia que para ser eleito para as Deputações era preciso ser cidadão com “exercício de seus direitos”, maior de vinte cinco anos, “que tenha o necessário para se sustentar com decência” e não poderiam ser eleitos os empregados de nomeação do rei. Ver: ESPANHA. *Constituição Política da Monarquia Espanhola promulgada em Cadiz...*

<sup>351</sup> BRASIL. *Constituição Política do Império do Brasil de 1824...* Arts. 72º, 71º, 73º, 74º, 75º, 76º, 77º, 79º e 80º.

<sup>352</sup> BRASIL. *Constituição Política do Império do Brasil de 1824...* Arts. 81º, 82º e, 83º.

estivesse reunida, as resoluções suspensas deveriam ser-lhes enviadas, bem como as que tivessem execução, para serem deliberadas e discutidas. Por fim, é estabelecido que “o método de prosseguirem os Conselhos Gerais de Província em seus trabalhos, e sua policia interna, e externa, tudo se regulará por um Regimento, que lhes será dado pela Assembleia Geral”<sup>353</sup>.

Deste modo, a Constituição estabelecia outro espaço de representação para os cidadãos de cada província, diferente dos Conselhos de Governo, já analisados nos capítulos precedentes. Neste caso, também é possível aventarmos uma aproximação com os Conselhos administrativos franceses, em especial com os Conselhos de Departamento, e com as Deputações espanholas, que possuíam caráter deliberativo<sup>354</sup>. Além disso, a definição ampla das atribuições dos Conselhos Gerais abria margem para que os mesmos se ocupassem de matérias que também eram da alçada dos Conselhos de Governo.

Com o intuito de explicitar e especificar as atribuições e possibilidades de atuação dos Conselhos Gerais imputadas ou almejadas pelos legisladores imperiais e seu espaço na instituição da monarquia constitucional, analisaremos, a seguir, a elaboração do regimento destas instituições, os debates em torno da elaboração da lei das câmaras municipais - que conferiu um papel de destaque aos Conselhos Gerais -, bem como discussões em torno de leis relativas à organização fazendária das províncias, as quais conferiram atribuições tanto aos Conselhos Gerais como aos Presidentes em Conselho de Governo. Tal como nas considerações relativas aos Conselhos de Governo, este exercício contribui não apenas para a percepção das expressões que os contornos legais dos Conselhos Gerais assumiam, mas também para dimensionarmos o lugar destinado a estas instituições nos diferentes projetos políticos aspirados pelos legisladores dos primeiros anos do Império.

---

<sup>353</sup> BRASIL. *Constituição Política do Império do Brasil de 1824...* Arts. 84°, 85°, 86°, 87°, 88° e 89°.

<sup>354</sup> Não obstante, além das diferenças históricas dos critérios de composição, tanto o Conselho Geral como o Conselho de Governo no Brasil, incorporavam funções exercidas na França pelos Conselhos Gerais e Conselhos de Prefeitura, na Espanha pelas Deputações provinciais, além de outras relativas à política e a administração específica do território do Império brasileiro. Um exemplo disso se refere à aprovação das determinações das municipalidades acerca da venda, troca e aforamento de bens, que no caso brasileiro, legalmente, era competência do Conselho Geral e na França do Conselho de Prefeitura. Já em relação ao contencioso administrativo, algumas atribuições viriam a ser exercidas pelos Conselhos Gerais, que receberiam queixas contra funcionários públicos e autoridades.

## 2.1. Definindo “uma das mais úteis instituições da nossa Lei Fundamental”: O regimento dos Conselhos Gerais de Província.

A publicação do regimento dos Conselhos Gerais de Província foi um acontecimento venturoso para o Brasil, que há dois anos o aguardava, espaçando para essa época os melhoramentos, que prometera á indústria, e á civilização o juramento do nosso Código fundamental. Este país, talhado pela Natureza para tudo o que é grande, só esperava das instituições o impulso vivificante, para entrar na carreira, que lhe era destinada a par das Nações cultas, e livres. Uma dessas instituições, talvez a principal de todas pelos seus efeitos; eram os Conselhos Provinciais, aquedutos, que devem espalhar por toda a superfície do Brasil os benefícios do sistema regenerador. Um Império cujos limites se estendem por tantos centos de léguas, e aonde o centro não pode de um jato levar a vitalidade a administração em todos os pontos, necessariamente devia definhir, sem essas Assembleias locais, que acudissem ás primeiras precisões das Províncias, e ilustrassem o Corpo Legislativo sobre as suas circunstâncias, males, e específicos para estes males [...] e enquanto a Corte saboreava já alguns frutos da Constituição, o Ceará, o Maranhão, e outros lugares tem sido governados pelo bastão dos antigos, absolutos Capitães Generais. As reclamações, e lágrimas dos Povos, faltando-lhes o veículo legal, se perdiam na distância, ou apareciam confundidas com as arteiras insinuações dos homens interessados no abuso; a vara de ferro dos Comandantes militares sujeitava á sua obediência todas as classes de cidadãos; as rendas provinciais se dissipavam, e dissipam em empregos improditivos, ou em dilapidações criminosas; e a agricultura, as estradas, os edifícios públicos não são contados no número dos objetos, que reclamam a proteção e desvelos da administração. A Assembleia Legislativa, ocupada em ponderosos trabalhos, e em providências gerais, longe além disso do teatro destes sofrimentos não podia ocorrer com o remédio adequado, nem levar aos diversos pontos do Brasil o espírito de Liberdades, que anima a população, e põem freio ao despotismo. Não dizemos que os Conselhos Gerais de Província produzam desde já todos os bens que enunciamos [...] Mas o hábito de intervir nos negócios da comunidade, a publicidade das discussões, donde saltam centelhas, que se comunicam a toda a cadeia social, prometem quanto antes incalculável benefício, afastando da nossa pátria esse ferrenho egoísmo, que tudo pulveriza e aniquila [...].<sup>355</sup>

A publicação do periódico *A Aurora*, reproduzida na íntegra no jornal mineiro *O Universal*, indica o posicionamento dos redatores frente aos Conselhos Gerais. Frutos de uma previsão constitucional, estas instituições seriam responsáveis pela expansão do aparato estatal e por levar ao conhecimento dos órgãos gerais as circunstâncias e necessidades específicas das províncias. Como determinado pela Carta de 1824, a Assembleia Geral deveria elaborar um regimento para os Conselhos Gerais de província para que então entrasse em funcionamento “uma dessas instituições, talvez a principal de todas pelos seus efeitos”, que levariam para as províncias do Império os benefícios da Constituição que, até então, apenas a Corte desfrutava, locais governados pelos bastões dos “antigos e absolutos capitães generais” e “a vara de ferro dos Comandantes militares”.

<sup>355</sup> *O Universal*. Extraído Da Aurora. 17 de novembro de 1828. n. 211.

Os periódicos, na ocasião, felicitavam precisamente a aprovação do regimento para o funcionamento dos Conselhos Gerais, a qual ocorreu apenas em 1828, em virtude de divergências entre a Câmara dos Deputados e o Senado, “acontecimento venturoso para o Brasil, que há dois anos o aguardava, espaçando para essa época os melhoramentos, que prometera á indústria, e á civilização o juramento do nosso Código fundamental”. Sem tais instituições, as “reclamações, e lágrimas dos Povos, faltando-lhes o veículo legal, se perdiam na distância, ou apareciam confundidas com as arteiras insinuações dos homens interessados no abuso”, e suas instalações seriam o remédio para o “teatro dos sofrimentos” e “freio” para o despotismo que então se verificava nas províncias.

A despeito dos anos decorridos entre a instalação da Assembleia Geral e a publicação do regimento, os Conselhos Gerais desde o início dos trabalhos do Parlamento surgiram como tema de discussão<sup>356</sup>. Também no âmbito institucional, tal como na publicação das felicitações dos periódicos *A Aurora* e *O Universal* pela criação dos mecanismos para o funcionamento destas instituições, elas eram tratadas como fundamentais para efetiva implementação da Constituição nas províncias do Império do Brasil.

O projeto que deu origem à lei de 27 de agosto de 1828, que dava regimento aos Conselhos Gerais, foi apresentado no Senado na sessão de 17 de maio de 1826, elaborado pelo Visconde de Caravelas. A proposta, composta por 117 artigos, versava sobre as sessões preparatórias, competências e modos de atuação do presidente e secretário dos Conselhos, forma das votações, de apresentação das propostas, moldes das discussões e das comissões, pessoas empregadas e policia interna e externa.

Por se tratar de um regimento que objetivava estabelecer as prerrogativas de funcionamento interno, boa parte do projeto não engendrou maiores debates, tanto na Câmara dos Deputados como no Senado. Apesar disso, alguns dos artigos, em especial aqueles referentes aos ordenados, às formas de votação e à atribuição de responsabilidades, levantaram divergências entre os legisladores<sup>357</sup>, que acabavam

---

<sup>356</sup> Para uma análise das propostas apresentadas, por exemplo, pelo padre Diogo Antônio Feijó ver: SLEMIAN, Andréa. *Sob o Império das Leis...* p. 144 -146.

<sup>357</sup> Andréa Slemian já chamou atenção para tais divergências nas discussões do regimento dos Conselhos Gerais. SLEMIAN, Andréa. *Sob o Império das Leis...* p. 147 – 151.

explicitando seus posicionamentos e expectativas em relação às atribuições e composição dos Conselhos Gerais de província.

Sobre os ordenados, a problemática que se impôs era relativa à necessidade ou não de conferir pagamento aos conselheiros gerais durante as sessões. A Constituição previa o pagamento de ordenado para os senadores e deputados, mas não o estabelecia para os membros dos Conselhos Gerais. Para o senador Visconde de Caravelas esta falta se justificava pelo fato de que a Constituição presumia que os conselheiros:

seriam grandes proprietários, os quais têm maior interesse no bem da província, e que não careciam dele. Isto de dar subsídios não é regra, não é paga *pro labore*: há trabalho, mas há também obrigação de contribuir cada um com o que estiver da sua parte para o bem do Estado.<sup>358</sup>

O Barão de Cairu<sup>359</sup> acrescentava ainda que os conselheiros, eleitos do povo, não abandonariam a honra de serem escolhidos<sup>360</sup> para o cargo. Sendo assim, tal como Caravelas, considerava dispensável o pagamento.

Mas, apesar de concordar com a obrigação e honra dos cidadãos em servirem nestes corpos, o Barão de Caeté divergia dos senadores citados, colocando-se favorável à concessão do ordenado. Para isso, recorreria à experiência dos Conselhos de Governo, indicando que muitos indivíduos se escusavam de participar destes corpos, mesmo recebendo as diárias previstas na lei de 20 de outubro de 1823 e que, deste modo, era necessário evitar os inconvenientes, pois, sem o ordenado, tais órgãos não seriam instalados<sup>361</sup>. Era preciso, a seu ver, relativizar os princípios em função da experiência prática dada pelos Conselhos de Governo, o que seria necessário para a própria viabilização da existência dos Conselhos Gerais.

Na Câmara dos Deputados esta problemática também levantaria divergências, abarcando argumentos semelhantes àqueles utilizados pelos senadores. Em oposição à concessão de ordenados para os conselheiros gerais, o deputado Lino Coutinho asseverava que a medida seria contra a Constituição e que “enquanto não tivermos deputados sem serem por paga, e um senado sem ser por paga, não teremos representantes capazes”. O deputado Almeida e Albuquerque, do mesmo modo, era contrário ao pagamento dos ordenados, afirmando que o cidadão:

---

<sup>358</sup> ASIB. Sessão de 23 de julho de 1826.

<sup>359</sup> José da Silva foi senador pela Bahia.

<sup>360</sup> ASIB. Sessão de 12 de julho. p. 126-7.

<sup>361</sup> ASIB. Sessão de 12 de julho. p. 126-7.

é obrigado a contribuir com quanto seja de sua parte para o bem da sociedade, pois que deve ele a sociedade a sua segurança e a sua felicidade [...] não se diga pois que o cidadão não deve servir sem justa paga. Semelhante principio é destruidor do gérmen de todas as virtudes sociais (Apoiado geral).<sup>362</sup>

Já em linha oposta, defendendo a concessão de ordenados para os conselheiros gerais, o deputado Custódio Dias, por exemplo, afirmava que eles seriam cidadãos empregados no serviço do Estado e que, por isso, deveriam ter assegurado “seus meios de subsistência”, o que implicava a concessão de pagamento pela ocupação de um cargo no qual os membros “serviriam à pátria”, defendendo “seus interesses” e “liberdade”<sup>363</sup>.

Apesar das falas em defesa da conferência de remuneração aos membros dos Conselhos Gerais, a maioria dos deputados e senadores mostrava-se contrária ao pagamento. Ancoravam suas posições na falta desta previsão na Constituição e também na ideia de que estas instituições seriam ocupadas por indivíduos “notáveis”, que possuíam recursos, “decente subsistência” e que deveriam, enquanto cidadãos, participar destes corpos “por amor a pátria”, “honra” e pelo “maior interesse no bem da província”. O governo era reservado àqueles em condições de formular o bem comum: o pagamento seria a promoção do bem da sociedade e não o ordenado<sup>364</sup>. Ocupar os Conselhos Gerais não deveria ser visto, para muitos, como uma possível fonte de renda, mas sim, como possibilidade de exercício de cidadania e formulação dos interesses particulares a cada província.

As expectativas sobre a composição dos Conselhos Gerais também seriam esboçadas em discussões relativas a outras temáticas, sobretudo, no que se refere aos tipos de votação a serem adotados. O projeto inicial previa três tipos de votação: simbólica, por escrutínio e nominal. Entretanto, é possível identificar alguns senadores e deputados inquietos com a exposição dos votos nos Conselhos Gerais. No Senado, o Visconde de Paranaguá<sup>365</sup> posicionou-se contra o voto de expressão individual seguido do nome do conselheiro, pois julgava que a votação nominal só serviria “para prender a liberdade de votar”. Argumentava:

Qual é o homem que se anima a votar claramente contra o poderoso, contra o seu amigo, contra as pessoas, de quem depende, contra o seu bem feitor. É a

<sup>362</sup> ACDIB. Sessão de 12 de julho de 1826. p. 137.

<sup>363</sup> ACDIB. Sessão de 11 de julho de 1826. p. 122.

<sup>364</sup> A questão envolvia uma discussão sobre o sistema representativo referente à limitação daqueles que poderiam eleger e dos que poderiam ser eleitos. Cf. DOLHNIKOFF, Miriam. Representação na monarquia brasileira...

<sup>365</sup> Francisco Vilela Barbosa foi senador pelo Rio de Janeiro.



ética de que usam nas assembleias legislativas os partidos violentos e atrevidos, para arrancarem aos fracos, e tirá-los votações conformes aos seus fins.<sup>366</sup>

Era, por isso, a favor da adoção de votos simbólicos nos casos simples e nos outros, voto por escrutínio. Esta posição foi apoiada pelo Visconde de Barbacena<sup>367</sup> e por Rodrigues de Carvalho<sup>368</sup>, que defendiam, ainda, que “o ato de votação é um ato de liberdade [...]” e que, era, assim, necessária a supressão de semelhante método.

Em perspectiva diversa, o Visconde de Praia Grande<sup>369</sup> era a favor da manutenção da votação nominal, uma vez que considerava que poderiam ocorrer casos em que fosse necessário saber quem votou. A despeito de sua opinião, os senadores optaram pela supressão da votação nominal, pois não a julgavam como intrínseca para a atribuição de responsabilidade. Ao contrário, argumentavam que a adoção de tal forma poderia inviabilizar a atuação dos conselheiros gerais, restringindo sua liberdade e os compelindo em virtude da exposição nominal de seus votos.

Na Câmara dos Deputados foi aventada divergência semelhante porém, agora, com a proposição para que a votação nominal, suprida do projeto original no Senado, fosse acrescida, a partir de uma emenda elaborada pelo deputado Paula Souza. O deputado Lino Coutinho era favorável à emenda por considerar que “todo cidadão deve falar com franqueza, votar em público sem constrangimento. Em negócios de tal natureza, nada de votações secretas”<sup>370</sup>. Por isso, considerava que não deveriam admitir as votações por escrutínio e, ponderando que a Constituição exige probidade para a ocupação do cargo de conselheiro geral, como “pode haver um homem verdadeiramente probo, sem ter firmeza de caráter constância, e sobretudo fortaleza, que é a primeira de todas as virtudes?”<sup>371</sup>. O paulista José Ricardo da Costa Aguiar<sup>372</sup> também era favorável à emenda “por me parecer em tudo adequado à publicidade com que devem ser decididos os negócios que por qualquer forma possam dizer respeito ao publico”<sup>373</sup>. Por isso afirmava admitir votações secretas apenas em eleições porque, nestes casos, poderiam contrariar o comprometimento pessoal. Para ele, este tipo de votação poderia,

<sup>366</sup> ACDIB. Sessão de 9 de junho de 1826. p. 45.

<sup>367</sup> Felisberto Caldeira Brant Pontes foi senador por Alagoas.

<sup>368</sup> Senador pela província do Ceará.

<sup>369</sup> Caetano Pinto de Miranda Montenegro foi senador pela província do Mato Grosso.

<sup>370</sup> ACDIB. Sessão de 11 de julho de 1826. p. 118.

<sup>371</sup> ACDIB. Sessão de 11 de julho de 1826. p. 121.

<sup>372</sup> Eleito pela província de São Paulo.

<sup>373</sup> ACDIB. Sessão de 11 de julho de 1826. p. 119.

até mesmo, colocar em risco “o crédito do sistema representativo, cujo apoio está na opinião pública”<sup>374</sup>.

Já Bernardo Pereira de Vasconcellos, tal como alguns senadores, considerava que devido à composição destas instituições, a votação nominal poderia restringir a liberdade de votar. Alegava que:

a maior parte dos conselheiros das províncias hão de ser tirados da ordem dos lavradores e negociantes; estes tem relações, tem famílias, tem contemplações, tem finalmente mil motivos, para se verem muitas vezes embaraçados e vexados nos debates do Conselho.<sup>375</sup>

Também contrário à emenda, Clemente Pereira<sup>376</sup> colocava em dúvida a “fortaleza” dos homens para sustentar em público suas opiniões e asseverava: “os homens não se fazem, nascem feitos: a natureza da sua organização não é igual em todos. Devem-se costumar, e aprender a ser corajosos, e fortes: bom é, mas essa tentativa, e ensaio não deve arriscar a segurança de uma província, ou do império inteiro”<sup>377</sup>.

Os argumentos favoráveis à votação nominal baseavam-se na defesa da necessária publicidade da atuação dos representantes provinciais que ocupariam o Conselho Geral, cujas decisões referir-se-iam ao interesse público e, em decorrência, sua laboração também deveria ser pública. Ademais, a crença na probidade dos eleitos sustenta a defesa deste tipo de votação, probidade esta associada à “força de caráter”, cuja exposição da atuação a opinião pública seria um dos baluartes de sustentação do próprio sistema representativo.

Por outro lado a composição dos Conselhos Gerais também é aventada, por senadores e deputados, para fazer frente à proposta de votação nominal, uma vez que esta poderia restringir a liberdade das votações, impedindo o voto “contra o poderoso, contra o seu amigo, contra as pessoas, de quem depende, contra o seu bem feitor”, ou tendo em vista “as relações, as famílias e as contemplações” dos conselheiros. O questionamento sobre a “natureza humana” igualmente rebate a proposição que poderia mesmo, no entender do deputado Clemente Pereira, colocar em risco “a segurança de uma província, ou do império inteiro”.

---

<sup>374</sup> ACDIB. Sessão de 11 de julho de 1826. p. 121.

<sup>375</sup> ACDIB. Sessão de 11 de julho de 1826. p. 119.

<sup>376</sup> Eleito pelo Rio de Janeiro.

<sup>377</sup> ACDIB. Sessão de 11 de julho de 1826. p. 120.

A questão que se colocava, para além da composição dos Conselhos Gerais e da exposição à opinião pública, ainda se referia à atribuição de responsabilidade e a fiscalização da atuação dos representantes, aspecto que também levantaria discordâncias nas duas Casas durante os debates de outros artigos. No Senado, as discussões tornaram-se efetivamente intensas quando o senador Bento Barroso Pereira<sup>378</sup> colocou em questão a definição de responsabilidade nos casos dos conselheiros que ultrapassarem os limites de suas atribuições. Defendia que:

é inegável que uma das mais liberais instituições da nossa constituição foi o estabelecimento destes conselhos provinciais, e deles devem-se esperar muitos bens; mas entretanto, por triste condição das coisas humanas, assim como pode vir um grande bem, também pode vir um grande mal, principalmente quando, aberrando os conselhos dos bons princípios, ousarem passar os limites das suas atribuições. Quais serão as consequências nesse caso, eu deixo a consideração dos nobres senadores.<sup>379</sup>

O senador também considerava necessário tratar da relação entre o Conselho Geral e o Presidente de província, afirmando que, enquanto não havia regimento específico, deveria estabelecer-se o modo pelo qual os Conselhos obrariam quando os Presidentes fizessem uso de sua autoridade para adiar as reuniões. Por isso sugeriu uma emenda aditiva, para que, nestes casos, as sessões fossem adiadas até que a Assembleia Geral ou o governo resolvesse competentemente sobre a deliberação. Na mesma linha, o senador Carneiro de Campos afirmava que muitos julgavam indispensável à prerrogativa do Poder Executivo de suspender e adiar todas as Assembleias, e que se isso era necessário na capital, também o seria nas províncias. Porém, neste caso, era imprescindível que o Presidente fosse responsável “se der um passo, que possa comprometer o governo”<sup>380</sup>.

Diferentemente, o Visconde de Maricá<sup>381</sup> defendia que a matéria era objeto de legislação particular mas, de todo modo, considerava que o Presidente, se o artigo adicional fosse aprovado, teria uma autoridade exorbitante sem precisar consultar ninguém. Citava o exemplo do Imperador, que não podia pela Constituição, sem ouvir seu Conselho de Estado, prorrogar ou adiar a Assembleia, nem dissolver a Câmara dos Deputados. O Visconde de Inhambupe também rejeitava a proposição do aditamento ao

---

<sup>378</sup> Senador pela província de Pernambuco.

<sup>379</sup> ASIB. Sessão de 10 de junho de 1826. p. 49.

<sup>380</sup> ASIB. Sessão de 10 de junho de 1826. p. 49.

<sup>381</sup> Mariano José Pereira da Fonseca foi senador pela província do Rio de Janeiro.

regimento, argumentando que não era a favor de conceder ao Presidente uma atribuição que é do moderador. Além disso, não:

pode haver receio de que seja precisa tal medida: as atribuições dos Conselhos estão marcadas pela lei fundamental: eles não são corpos legislativos, e apenas tem iniciativa daquilo, que diz respeito as suas respectivas províncias em particular; o de uma não pode ter relação com os das outras; o tempo da sua duração está marcado, portanto nada se pode temer, mas, quando conviesse a medida da sua dissolução, só o poder soberano, a quem essa atribuição compete, a poderia exercer, e não o presidente.<sup>382</sup>

Contrapondo os argumentos desfavoráveis às suas considerações, Bento Barroso Pereira afirmava que a Assembleia Geral é um Poder Legislativo,

uma coisa muito grande, por isso é preciso que o chefe da nação, o poder moderador, consulte o seu Conselho de Estado para deliberar no caso, que o nobre senador aponta: aqui nos conselhos de província, nada há de legislativo, e nem por sombras se pode por em paralelo uma com a outra cousa.<sup>383</sup>

A partir de outro argumento, José Ignácio Borges também defendia a indicação, afirmando que os Conselhos Gerais seriam fruto de eleição popular e, por isso, poderiam entender-se como delegação do poder legislativo, assim sendo, óbvio o abuso. Por isso, era favorável a dar-lhes um guarda, “que evite-o desvario nas suas atribuições”. E que “dizer que os conselhos não hão de exceder as raias, que lhes estão marcadas, é muito bom em palavras, mas não acontecerá assim na prática”<sup>384</sup>.

A relação dos Conselhos Gerais com o Presidente de província, em tais discussões, remetia à “natureza” destas instituições e ao diálogo a ser estabelecido com o executivo provincial, bem como com o governo central. Os receios de que os Conselhos Gerais fossem associados a corpos legislativos seria recorrente ao longo de suas vigências, mas, por outro lado, alguns legisladores estabeleciam uma analogia entre tais Conselhos e a Câmara dos Deputados. Lembramos que, além de fruto de eleição e detentor de caráter propositivo, as resoluções dos Conselhos Gerais poderiam ser executadas pelo Imperador caso a Assembleia não estivesse reunida, e, quando reunida, as propostas e projetos enviados por estas instituições passariam por apenas uma discussão em cada Câmara.

A possibilidade de que os Conselhos Gerais estendessem suas raias sobre matérias que não eram de sua competência levaria à aprovação temporária do artigo

<sup>382</sup> ASIB. Sessão de 12 de junho de 1826. p. 51.

<sup>383</sup> ASIB. Sessão de 10 de junho de 1826. p. 50.

<sup>384</sup> ASIB. Sessão de 12 de junho de 1826. p. 53.

aditivo no Senado, que seria suprido apenas na última discussão do projeto, em muito, devido aos temores de aumentar sobremaneira o grau de intervenção dos Presidentes nestas instituições. Ainda, o artigo aditivo corresponderia a uma intervenção do agente do poder executivo, nomeado pelo Imperador, em um organismo eletivo, do que poderia decorrer abusos por parte do Presidente de província, intervenção esta, acima de tudo, não prevista pela Constituição de 1824. Deste modo, os receios de conferir a atribuição de suspensão dos Conselhos Gerais aos Presidentes eram maiores que os receios de que tais instituições ultrapassassem os limites de suas atribuições, até mesmo porque, caso isto ocorresse, o governo central poderia intervir a partir da reprovação das propostas enviadas.

Na Câmara dos Deputados, a atribuição de responsabilidade apareceria nos debates vinculada às propostas relativas à inviolabilidade dos conselheiros, questão apresentada pelo deputado Lino Coutinho, o qual elaborou um artigo aditivo ao projeto que previa que os conselheiros não seriam responsáveis pelas ideias que emitissem. O deputado Araújo Bastos<sup>385</sup> concordava com a proposta, mas considerava a emenda ampla e sugeriu, por isso, que devessem ser invioláveis nas matérias de competência do Conselho Geral, mas quando se intromettessem em assuntos alheios a sua instituição deveriam lhes imputar responsabilidade, tal como marcava a Constituição. O debate levou à aprovação do artigo adicional da maneira proposta pelo deputado Paula Souza, estabelecendo que os “membros do Conselho são invioláveis pelas opiniões, que preferirem no exercício de suas funções”<sup>386</sup>.

No Senado, à oposição à proposta aditiva da Câmara dos Deputados foi veemente. O argumento de que a inviolabilidade não poderia ser aplicada para os conselheiros seria amplamente levantado na segunda Casa. Neste sentido, o Visconde de Barbacena defendia que “nos governos representativos a inviolabilidade só compete ao chefe da nação e aos membros das câmaras legislativas”<sup>387</sup>. Em perspectiva semelhante, Rodrigues de Carvalho considerava a medida anticonstitucional, uma vez que somente o Imperador e as Câmaras legislativas seriam invioláveis, “quanto aos conselheiros provinciais, nada mais lhes compete por ela, do que a qualquer outro cidadão, porque o ser conselheiro de província não é mais do que um dos meios pelos

---

<sup>385</sup> Eleito deputado da Assembleia Geral pela Bahia.

<sup>386</sup> ACDIB. Sessão de 11 de julho de 1826. p. 116

<sup>387</sup> ACDIB. Sessão de 22 de julho de 1826. p. 155.

quais o cidadão pode intervir nos negócios dela”<sup>388</sup>. Reiterava a própria definição constitucional dos propósitos dos Conselhos Gerais, que seriam, juntamente com as câmaras municipais, um organismo mediante o qual os cidadãos interviriam nos negócios de sua província e que lhes eram imediatamente peculiares.

A equiparação dos Conselhos Gerais à Assembleia Legislativa igualmente aparecia como motivo para a oposição de alguns senadores à proposta, equiparação esta que consideravam perigosa, tanto no que se refere à atribuição de responsabilidade como quanto à inviolabilidade. Além disso, a inviolabilidade dos conselheiros limitava as margens de intervenção de outras instâncias na instituição, e impossibilitaria a imputação de responsabilidade caso os Conselhos Gerais ultrapassem os limites de suas atribuições<sup>389</sup>.

Lembramos que as problemáticas relacionadas à atribuição de responsabilidade, a votação nominal e inviolabilidade eram caras a preceitos então difundidos acerca do constitucionalismo moderno e do sistema representativo, o que, igualmente, não era consenso entre políticos e juristas do período. Ademais, as ideias formuladas no século XVIII acerca de representação envolviam alguns princípios, como a eleição de representantes e a opinião pública. O governo representativo pressupunha que os governados poderiam formular e expressar suas opiniões políticas e, para isso, seria necessário que tivessem acesso à informação, implicando na necessidade de tornar públicas as decisões e os debates<sup>390</sup>. E é neste sentido a determinação constitucional de que as reuniões dos Conselhos Gerais fossem realizadas a “portas abertas”, bem como as instruções para a publicação das atas das sessões destes órgãos<sup>391</sup>.

O Senado acabou rejeitando por unanimidade o artigo adicional sobre a inviolabilidade dos conselheiros proposto pela Câmara dos Deputados sob a alegação de

---

<sup>388</sup> ACDIB. Sessão de 22 de julho de 1826. p. 156.

<sup>389</sup> Os debates sobre a imputação de responsabilidade e inviolabilidade estão relacionados às concepções do “constitucionalismo moderno”, sendo uma das diretrizes para a garantia de direitos dos indivíduos, considerados invioláveis. O Estado de Direito, que pressupunha uma limitação de poder pela Lei Fundamental, deveria ser exercido no âmbito das leis que o regulam. Neste sentido, atribuir responsabilidades era entendido por muitos como fundamental para o reconhecimento e refutação dos abusos ou excessos de poder. Tal ideia, na realidade, remete a doutrinas políticas medievais da superioridade do governo das leis sobre o governo dos homens, mas agora adquiriria outra conotação, associada à constitucionalização dos direitos naturais. Ver: BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e Democracia*. São Paulo: Brasiliense, 2000.

<sup>390</sup> MANIN, Bernard. *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza Editorial, 1998.

<sup>391</sup> BRASIL. Decisão de 13 de março de 1830. *Colleção das Decisões do Império do Brazil de 1830: Atos do Poder Executivo*. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1876.

que esta era uma posição reservada apenas para o monarca e para a Assembleia Legislativa, aprovando em decorrência apenas uma emenda de redação, o que atrasou em dois anos a aprovação do regimento em virtude da espera de uma reunião conjunta do Parlamento. Mas a partir desta divergência seriam feitas propostas na Câmara dos Deputados para a retirada do artigo aditivo, visto não haver previsão para tal reunião<sup>392</sup>.

Este foi o caso do deputado Vasconcellos, que fez uma indicação neste sentido afirmando que o Senado aprovou apenas uma das emendas feitas pela Câmara e:

por este motivo está suspensa aquela lei, de que depende a instalação, e exercício dos conselhos de província, uma das mais uteis instituições da nossa lei fundamental. Ora pelo ofício que se recebeu hoje do senado, vê-se que aquela câmara não admite reunião enquanto se não aprovar o regimento comum, o que já não se pode ser nesta sessão, nem talvez na seguinte, e entretanto estão os povos privados de gozar dos bens, que a constituição lhes prometeu nos seus Conselhos Gerais de província, que é, quanto a mim, um dos artigos da constituição, que primeiro se deveria por em execução.<sup>393</sup>

A indicação do deputado foi apoiada, aprovada e então remetida à comissão de constituição, que deu parecer favorável, a despeito de divergências. O deputado mineiro Teixeira Gouvêa<sup>394</sup> alegava que a Constituição demarcava como proceder nestes casos, a saber, por meio da reunião da Assembleia Geral, e que:

não sabe que bem poderá fazer aos povos das províncias um conselho dominado e escravizado inteiramente pelo Presidente ou Comandante militar. Ou ele há de legitimar e aprovar todos os atos despóticos dessas autoridades, ou os seus desgraçados membros virão povoar as fortalezas do Rio de Janeiro, como vemos diariamente chegar inúmeras vítimas, que por desagradarem a esses déspotas, ou por não poderem sofrer em silencio os vexames e opressões, são classificados de revoltosos, republicanos, demagogos, e como tais remetidos, presos, para esta corte.<sup>395</sup>

Ainda nesta linha, Ferreira França defendia que a emenda não deveria ser retirada. Argumentava que “[...] esta emenda meus senhores, importa toda a lei (apoiados geralmente). Sem ela os Conselhos são nulos (apoiado geralmente). Não valem nada, e talvez servirão somente para comprometer os homens de bem, que há nessas províncias (apoiado, apoiado) [...]”<sup>396</sup>. E mais:

Sr. presidente, se neste caso há sacrifício, é dos conselheiros de província (apoiado), que serão vítimas (apoiado), ou nada farão por não terem uma imunidade, com que se contem á salvo de perseguições [...].<sup>397</sup>

<sup>392</sup> Para acompanhar o debate ver: SLEMIAN, Andréa. *Sob o Império das Leis...*

<sup>393</sup> ACDIB. Sessão de 18 de agosto de 1826. p. 191

<sup>394</sup> Deputado Geral por Minas Gerais.

<sup>395</sup> ACDIB. Sessão de 26 de agosto de 1826. p. 269.

<sup>396</sup> ACDIB. Sessão de 26 de agosto de 1826. p. 270.

<sup>397</sup> ACDIB. Sessão de 01 de setembro de 1826. p. 337.

Na votação, o parecer da comissão foi unanimemente rejeitado e a indicação foi reprovada. Para os deputados, neste momento, a inviolabilidade dos conselheiros consistia em um mecanismo que evitaria os abusos e perseguições que pudessem cometer os Presidentes de província e Comandantes das Armas, autoridades recorrentemente associadas aos antigos governadores e capitães gerais e ao “despotismo”. Para que os Conselhos Gerais, cuja criação é apontada como um dos maiores benefícios da Constituição, pudessem desempenhar seu papel de prover o bem dos “Povos” das províncias, deveriam ser os conselheiros resguardados de possíveis perseguições e atos despóticos.

Já em 1828, outra indicação semelhante foi feita pelo deputado Almeida Albuquerque<sup>398</sup>, que propôs uma resolução para que fosse aprovado, interinamente, o regimento dos Conselhos Gerais de província, proposto pelo Senado, para servir até que ocorresse a reunião das duas Câmaras. Argumentava que:

Nós nos achamos no 5º ano depois de jurada a constituição do império, e um dos direitos mais apreciáveis que a constituição reconhece e garante aos cidadãos brasileiros, é o de intervir nos negócios públicos. Este direito tem estado paralisado, e eu temo muito que a falta do seu gozo venha a produzir a perda total de um direito tão apreciável como este (Apoiados.) [...] Entretanto, as províncias estão privadas de um remédio indispensável, porque a constituição não sei que em algumas províncias do norte possa ter andamento sem os conselhos gerais de província, e muito menos nas províncias remotas. Estas províncias não parecem pertencer á família brasileira!! (Apoiados) Só as Províncias do sul é que estão gozando dos benefícios da constituição (Apoiado). Nós não sabemos o que se passa nas províncias do norte e como saberemos as necessidades daquele povo? E pois de necessidade estabelecer já e sem demora os conselhos provinciais.<sup>399</sup>

Clamando em nome, sobretudo, das províncias do Norte, dentre elas sua própria, Almeida Albuquerque acreditava que sem os Conselhos Gerais, a Constituição trazia benefícios apenas para as províncias do Sul. Faltavam às províncias do Norte e às mais remotas um veículo para que os cidadãos intervissem nos negócios públicos e expressassem suas necessidades. Privadas deste meio, as províncias longínquas, a seu ver, “não parecem pertencer á família brasileira”.

Neste momento, a maioria dos deputados se pronunciou a favor da retirada da emenda que se interpunha à aprovação do regimento, como foi o caso de Ferreira França, que mostrara-se contrário em 1826. Em 1828, alegava que a resolução era necessária “porque, [...] as províncias não gozarão da constituição, se não *in nomine*, a

<sup>398</sup> O deputado foi eleito pela província de Pernambuco.

<sup>399</sup> ACDIB. Sessão de 10 de maio de 1828. p. 39.



não serem instalados os Conselhos Gerais de províncias, a constituição se limitará ao Rio de Janeiro somente (Apoiados)<sup>400</sup>. O deputado Holanda Cavalcanti de Albuquerque<sup>401</sup> acrescentava que “as províncias reclamam os conselhos provinciais, e com mais razão os reclamam as províncias mais longínquas [...] o primeiro fim a que nos devemos dedicar é a execução da Constituição e a união das províncias do império”<sup>402</sup>.

Em tal contexto, a plena execução da Constituição e a necessidade de colocar em funcionamento as instituições provinciais, sobretudo nas províncias mais longínquas, elemento necessário para a manutenção da união do Império e respaldado na efetivação do estabelecimento de uma estrutura fundamental do Estado e na organização e distribuição das atribuições e poderes políticos, seriam os argumentos mais utilizados a favor da retirada da emenda acerca da inviolabilidade dos conselheiros. E na linha de frente desta defesa, estavam, em especial, os representantes das províncias do “Norte”.

Com a supressão da emenda aditiva, o regimento dos Conselhos Gerais foi sancionado em 27 de outubro de 1828<sup>403</sup>, estabelecendo as prerrogativas de seus trabalhos internos, distribuídos em oito títulos, a saber: *Do presidente e Secretário, Das Sessões, Das Propostas, Das Discussões, Das Comissões, Do Modo de Votar, Das Pessoas Empregadas no Serviço do Conselho e Da Polícia*, e um título inicial, sem numeração, que estabelecia os moldes das sessões preparatórias<sup>404</sup>.

---

<sup>400</sup> ACDIB. Sessão de 10 de maio de 1828. p. 41.

<sup>401</sup> Eleito deputado por Pernambuco.

<sup>402</sup> ACDIB. Sessão de 10 de maio de 1828. p. 42.

<sup>403</sup> É importante denotar que, mesmo com a aprovação do regimento dos Conselhos Gerais, o funcionamento destas instituições continuou a ser ponto de debate entre os legisladores. Exemplo disso são os embates em torno do modo como deveriam ser discutidas na Câmara dos Deputados as propostas enviadas pelos Conselhos Gerais. Em 1830 foi aprovado que as propostas encaminhadas por estas instituições a Câmara dos Deputados, se em forma de projeto, não poderiam sofrer emendas e passariam por apenas uma discussão, o que, como observa Andre Slemian, fortalecia estas instituições, pois em caso de aprovação, a iniciativa total da lei seria dos Conselhos Gerais. Outro ponto se refere à discussão do projeto alternativo ao regimento, baseado no título V do projeto já apresentado em 1826 por Feijó. Nas discussões, os deputados buscavam ampliar a autonomia destas instituições, como a partir da obrigação dos presidentes de prestar esclarecimentos aos Conselhos Gerais; que os conselheiros não seriam responsáveis, podendo, porém, a Assembleia marcar futuramente sua responsabilidade; concessão de subsídios aos conselheiros cujo ordenado fosse diminuto; e a atribuição de fiscalizar as receitas e despesas provinciais enviando pareceres a Assembleia Geral. O projeto, no entanto, também em virtude de divergências entre as duas casas não foi adiante. Sobre o assunto ver: SLEMIAN, Andréa. *Sob o Império das Leis...* p. 154- 163.

<sup>404</sup> BRASIL. Lei de 27 de agosto de 1828. *Collecção das Leis do Império do Brazil de 1828: Atos do Poder Legislativo*. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1878.

Era previsto que dois dias antes da primeira instalação do Conselho Geral os indivíduos eleitos se reuniriam na sala que o Presidente destinasse para as sessões, quando aclamariam e nomeariam entre si um presidente e um Secretário. Nesta sessão preparatória, os eleitos deveriam apresentar seus diplomas e seriam formadas duas comissões, uma para examinar a legalidade dos diplomas e outra para o exame da legalidade dos integrantes da primeira comissão. Os que não tivessem seus diplomas legitimados não participariam mais das sessões e todo procedimento seria registrado pelo secretário, que, em ata, daria parte ao Presidente de província<sup>405</sup>.

No dia seguinte, achando-se os conselheiros reunidos, todos se dirigiram à Catedral “a implorar o Divino Auxílio pela Missa votiva do Espírito Santo, que seria celebrada pelo Bispo, ou pela primeira dignidade eclesiástica”. A autoridade pontifícia receberia o juramento “dando-o primeiro o presidente”. Os conselheiros também deveriam cantar o hino *Veni Sancte Spiritus* para então retornar à sala das sessões para nomeação de uma comissão de três membros com objetivo de buscar o Presidente de província para instalação do Conselho Geral. Após instalada a sessão, o secretário leria a ata antecedente e, depois de aprovada, dar-se-iam as eleições do presidente, vice-presidente, secretário e suplentes, sendo a destes últimos pela pluralidade relativa de votos<sup>406</sup>.

A lei ainda estabelecia detalhadamente como deveriam ocorrer os trabalhos, o número de discussões, as palavras de abertura, funções dos cargos dentro da instituição, dentre outros elementos. O Título I- *Do presidente e Secretário* - estabelece que caberia aos presidentes dos Conselhos Gerais manter a ordem, conceder a palavra, contar os votos e declarar as decisões. Quando estivesse em discussão, os presidentes deixariam suas cadeiras, assumindo-as os vice-presidentes. Os secretários fariam as atas, leriam os ofícios, contariam os votos, assinariam as atas junto com os presidentes, exerceriam o expediente da correspondência, etc<sup>407</sup>.

O Título II - *Das Sessões* - designava o modo de abertura das mesmas, aprovação da ata antecedente e, os procedimentos seguintes, como leitura pelos secretários dos papéis e ofícios remetidos aos Conselhos Gerais, propostas dos

---

<sup>405</sup> BRASIL. Lei de 27 de agosto de 1828... Arts. 1º a 19º.

<sup>406</sup> BRASIL. Lei de 27 de agosto de 1828... Arts. 1º a 19º.

<sup>407</sup> BRASIL. Lei de 27 de agosto de 1828... Arts. 20º a 25º.

conselheiros que ainda não estivessem em discussão e, por fim, a ordem do dia e encerramento da sessão<sup>408</sup>.

O Título III - *Das Propostas* - ressalta que cada conselheiro poderia propor o que considerasse conveniente à sua província respeitando as limitações declaradas no art. 83 da Constituição<sup>409</sup>. Também estabelece os moldes em que as propostas deveriam ser efetivadas, na forma de artigos numerados, que seriam lançadas em um livro específico de propostas. As proposições passariam por três leituras, com intervalo de pelo menos dois dias, sendo que, terminada a segunda leitura, seria votado se deveria ser considerada objeto de deliberação para entrar na ordem dos trabalhos. Já se a proposta fosse sugerida por uma das câmaras da província, seria encaminhada a uma comissão que a examinaria e daria seu parecer. Além disso, nestes casos, a proposta poderia ser suprimida pelos autores antes da segunda leitura, sendo facultativo a qualquer conselheiro tomar por sua a proposta, evitando a supressão. Todas as propostas, se rejeitadas, não poderiam ser oferecidas novamente nas sessões do ano, e se rejeitadas por dois anos, não poderiam novamente ser apresentadas durante a vigência do mesmo mandato<sup>410</sup>.

O Título IV trata das formas como deveriam ocorrer as discussões. É determinada a necessidade de três discussões dos projetos, sendo a primeira unicamente sobre as vantagens ou inconvenientes da proposta em geral e a segunda e terceira de debates específicos<sup>411</sup>. No Título V são especificadas a existência de duas comissões permanentes, “uma para o exame das representações das Câmaras, e outra para inspeção, e política da casa”, e é prevista a existência de comissões especiais de acordo com a circunstância, nunca sendo compostas de menos de três membros nem de mais de cinco<sup>412</sup>. Ainda relativo ao funcionamento<sup>413</sup> das discussões há o Título VI, que institui

---

<sup>408</sup> BRASIL. Lei de 27 de agosto de 1828... Arts. 26º a 35º.

<sup>409</sup> “Art. 83. Não se podem propor, nem deliberar nestes Conselhos Projetos: sobre interesses gerais da Nação; sobre quaisquer ajustes de umas com outras províncias; sobre imposições, cuja iniciativa é da competência particular da Câmara dos Deputados; sobre execução de Leis, devendo porém dirigir a esse respeito representações motivadas á Assembleia Geral, e ao Poder Executivo conjuntamente”. BRASIL. *Constituição Política do Império do Brasil de 1824...*

<sup>410</sup> BRASIL. Lei de 27 de agosto de 1828... Arts. 36º a 51º.

<sup>411</sup> BRASIL. Lei de 27 de agosto de 1828... Arts. 52º a 70º.

<sup>412</sup> BRASIL. Lei de 27 de agosto de 1828... Arts. 71º a 81º.

<sup>413</sup> Sobre o funcionamento interno ainda há o Título VII- Pessoas empregadas no Serviço do Conselho, o qual instituía que haveria um oficial para o expediente, registro e guarda dos livros da Secretaria, um Porteiro da casa do Conselho com dois ajudantes a serem nomeados pelo Presidente de província,

duas maneiras de votar, pelo ato simbólico de se levantarem e por escrutínio<sup>414</sup> e o Título VIII- *Da Policia* - que determina o modo como os conselheiros tomariam assento, lugar do presidente nas sessões, ordenação das falas nas discussões, concessão de palavra, modo de tratar os conselheiros, dentre outros aspectos<sup>415</sup>.

Além do forte caráter ritualístico do regimento, que previa detalhadamente o cerimonial civil e religioso de instalação dos Conselhos Gerais é possível depreender da lei de 27 de agosto de 1828 que a inspiração para o funcionamento interno destas instituições era o da própria Assembleia Geral. Encarregados de elaborar propostas, o funcionamento dos Conselhos Gerais deveria atender às exigências de leitura, discussão e formação de comissões tal como ocorria na Câmara dos Deputados e no Senado, o que reforçava as associações entre estes corpos e a Assembleia Legislativa. Não obstante, tal analogia seria tanto utilizada como combatida em diversas discussões de leis que viriam a conferir atribuições aos Conselhos Gerais ou na diferenciação de tais imputações daquelas delegadas aos Conselhos de Governo.

Os Presidentes de província não interviriam diretamente nos Conselhos Gerais, cabendo a eles apenas a determinação da sala das sessões e a nomeação de um oficial para o registro e guarda dos livros, um porteiro e dois ajudantes, retirando-os das repartições públicas, com exceção do porteiro, que deveria ser permanente. Além disso, como já previsto na Constituição, encaminhariam as propostas ao Poder Executivo e assistiriam à sessão de instalação, onde instruiriam os Conselhos Gerais sobre os negócios da província e, pelo regimento, determinava-se que, na ocasião, teriam assento ao lado e à direita dos presidentes dos Conselhos Gerais, indicando uma relação de reciprocidade entre autoridades e não de subordinação. Deste modo, os Conselhos Gerais seriam uma instituição político-administrativa representativa alternativa aos Conselhos de Governo, ou seja, sem vinculação direta e interferência dos agentes executivos de nomeação do Imperador.

## **2.2. Os Conselhos Gerais e as Câmaras Municipais.**

---

devendo, entretanto, serem retirados de alguma das repartições. Ver: BRASIL. Lei de 27 de agosto de 1828... Arts. 90º a 93º.

<sup>414</sup> BRASIL. Lei de 27 de agosto de 1828... Arts. 82º a 89º.

<sup>415</sup> BRASIL. Lei de 27 de agosto de 1828... Arts. 94º a 115º.

As câmaras municipais foram, durante o período colonial, um importante elo de comunicação entre as localidades e o poder central. Atuavam então como organismos políticos, administrativos e judiciários e, mesmo a partir de finais do século XVII e início do XVIII, com o cerceamento de seus poderes por meio da criação de outras instâncias, como os juízes de fora, os corpos municipais continuaram a gozar de certa autonomia e a funcionar como mediadores entre a localidade e o rei, consistindo em um elemento de estabilidade e organização das hierarquias locais no Império Português<sup>416</sup>.

As câmaras municipais, nos anos iniciais do Império brasileiro, devido a sua tradição e funções, seriam alvo de discussões que visavam à sua organização de acordo com princípios constitucionais, regulação esta considerada de suma importância para a efetiva implementação do Estado e manutenção da unidade do Império. Desde o início dos trabalhos parlamentares, foram debatidas<sup>417</sup>, portanto, propostas de reorganização e regulamentação dos corpos municipais, e o projeto que deu origem a lei de 01 de outubro de 1828<sup>418</sup> - que definia a nova forma das câmaras municipais, suas atribuições e o processo de sua eleição - foi apresentado no Senado ainda em 1827. O projeto inicial passou por diversas alterações até sua redação final e, no que concerne às atribuições delegadas às instâncias de nível provincial, tais modificações foram significativas.

Na proposta original, boa parte das atribuições eram incumbidas ao Presidente de província e, nos debates, tanto no Senado como na Câmara dos Deputados, foram feitas ou sugeridas alterações para que elas fossem desempenhadas pelos Conselhos Gerais ou pelos Presidentes de província em Conselho. Ademais, desde as formulações iniciais do projeto, as câmaras foram concebidas como corporações meramente administrativas, que não exerceriam jurisdição contenciosa alguma<sup>419</sup>. Em virtude desta formulação, os corpos municipais deveriam dar parte e se submeter à fiscalização das instâncias de poder regional. Não obstante, não havia consenso se a subordinação das câmaras municipais deveria ser ao executivo provincial ou aos Conselhos Gerais.

---

<sup>416</sup> Sobre as câmaras municipais ver: LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o princípio representativo no Brasil*. 4ª ed. São Paulo: Ed. Alfa-ômega, 1978; BICALHO, Maria Fernanda. *As Câmaras Municipais no Império Português...*; SOUSA, Iara Lis Carvalho de. *Pátria Coroada...* p. 143 - 145.

<sup>417</sup> Sobre o assunto ver: SLEMIAN, Andréa. *Sob o Império das Leis...*; DOLNIKHOF, Miriam. *O pacto imperial...*p. 83 - 84.

<sup>418</sup> BRASIL. Lei de 01 de outubro de 1828. *Collecção das Leis do Império do Brazil de 1828: Atos do Poder Legislativo*. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1878.

<sup>419</sup> ASIB. Sessão de 07 de junho de 1827. p. 218.

Divergências neste sentido podem ser verificadas no debate de diversos artigos do projeto, em especial, naqueles relativos à administração e fiscalização de bens, rendas e despesas, posturas, educação pública e institucionalização do exercício da cidadania.

Conforme o projeto original, as câmaras municipais não poderiam trocar ou vender os bens imóveis sem a autoridade do poder executivo, mediante o intermédio dos Presidentes de província, a quem deveriam ser enviadas representações informando os motivos e vantagens da troca, descrição topográfica e avaliação por peritos. A proposição deste artigo acarretou intensas divergências entre os senadores, pois, para alguns, a aprovação das vendas e trocas deveria ser do executivo provincial e do governo, enquanto para outros, dos Conselhos Gerais e mesmo da Assembleia Legislativa. Para o Marquês de Santo Amaro, o artigo não estaria “conforme com o espírito da Constituição”, uma vez que esta previa que as câmaras deveriam encaminhar seus negócios aos Conselhos Gerais e “pelo que toca a autorização deve esta ser do Corpo Legislativo, estando reunido, ou do Poder Executivo, se o não estiver. Esta é que me parece a marcha regular”<sup>420</sup>.

O senador Carneiro de Campos apoiava o posicionamento do Marquês de Santo Amaro argumentando que estes bens eram de caráter nacional e que, por isso, caberia ao Corpo Legislativo à decisão sobre as vendas ou alienações. Como decorrência das oposições, os senadores realizaram uma modificação, que figuraria na redação final, determinando que as câmaras municipais não poderiam vender ou trocar os bens imóveis sem autorização do poder legislativo ou do poder executivo, por meio dos Conselhos Gerais, na conformidade do determinado na Constituição, não ficando a matéria sob a competência do Presidente de província. Ainda estabelecia-se que, na Corte, a jurisdição para análise e aprovação das propostas seria do Ministro do Império. Deste modo, os Conselhos Gerais exerceriam uma atribuição que, na Corte, era competência do poder executivo.

Esta alteração provocou mudanças no artigo subsequente, que tratava dos aforamentos e arrendamentos dos bens imóveis e previa que os contratos não poderiam ser realizados por simples deliberação das câmaras, com a obrigação de serem confirmados pelos Presidentes de província. Sobre a matéria, o senador Carneiro de

---

<sup>420</sup> ASIB. Sessão de 11 de junho de 1827. p. 236 - 7.

Campos defendia que os aforamentos eram alienações e que, assim, deveriam ser submetidos às mesmas exigências aprovadas para a venda e troca dos bens. Mas, no que se referia aos arrendamentos, deveriam ficar apenas sob a alçada das câmaras municipais, pois “seria coisa muito incômoda, para se fazer o aluguel de uma casa, ir buscar a aprovação do Presidente de província, que muitas vezes estará muito distante do lugar [...]”. O Marquês de Inhambupe, por sua vez, postulava que os procedimentos deveriam ser os mesmos para todos os bens nacionais, ou seja, sujeitos a aprovação dos Conselhos Gerais e que, além disso, como faziam parte das rendas das câmaras, deveria “haver a este respeito toda a circunspeção”<sup>421</sup>.

Neste caso, os senadores também elaboraram alterações que viriam a figurar na redação final da lei, determinando que os aforamentos, tal como proposto por Carneiro de Campos, seriam submetidos à aprovação dos Conselhos Gerais (e, até a instalação destes, aos Presidentes de província em Conselho) nas províncias e, na Corte, ao Ministro do Império, enquanto os arrendamentos poderiam ser realizados por deliberação simples das câmaras municipais, mas deveriam ser confirmados pelos Presidentes de província em Conselho<sup>422</sup>.

Deste modo, as câmaras municipais não deteriam competência para decidir sobre as matérias que exigiam alteração de propriedade dos bens imóveis, considerados bens nacionais, precisando elaborar propostas para vender, trocar ou aforá-los, que seriam submetidas aos Conselhos Gerais, a quem pertencia à análise do negócio. Quanto aos arrendamentos, considerados menos problemáticos visto não envolverem mudança de propriedade, poderiam ser realizados por deliberação dos próprios corpos municipais, porém, ainda assim, deveriam ser confirmados pelos Presidentes de província em Conselho. Em ambos os casos, legalmente, as câmaras teriam que submeter para aprovação da alçada provincial, seja dos Conselhos Gerais ou dos Presidentes de província em Conselho, a gestão dos bens sob a tutela de seus municípios.

É importante acrescentar que, neste aspecto, a questão que se colocava ainda era relativa à demarcação das competências das próprias câmaras e as divergências se referiam não apenas à submissão ao executivo provincial ou aos Conselhos Gerais, mas também as matérias que deveriam ou não passar por esta submissão. Discussão esta que

---

<sup>421</sup> ASIB. Sessão de 11 de junho de 1827. p. 237.

<sup>422</sup> BRASIL. Lei de 01 de outubro de 1828.... Arts. 42º a 44º.

também figura nos debates ocorridos na Câmara dos Deputados e no Senado sobre a ingerência dos municípios e das províncias na educação pública.

O projeto original previa que as câmaras teriam inspeção sobre as escolas de primeiras letras, educação e destino dos órfãos pobres, e quando estes estabelecimentos fossem encarregados a outras autoridades, concorreriam para tudo quanto estivesse em sua parte para sua prosperidade<sup>423</sup>. A proposição alçou divergências, pois, para determinados senadores, como o Marquês de Santo Amaro, deveria ser suprimida, uma vez que as “câmaras nada tem com as escolas”. O Marquês de Caravelas, por seu turno, ressaltava que é debaixo do governo das províncias que estava à inspeção das escolas, mas que estes distavam muitas vezes dos lugares nos quais se acham,

e não podem por consequência vigiar sobre a boa conservação de tais estabelecimentos, tornando-se, portanto, indispensável que esta vigilância se incuba a autoridades que estejam bem ao fato do que se faz e que outras serão mais próprias para esse fim do que as câmaras municipais, compostas de cidadãos domiciliados no distrito, chefes de família provavelmente com filhos e por consequência interessados na conservação e boa ordem desses estabelecimentos? [...].<sup>424</sup>

O Marquês de Caravelas utilizava argumentos por diversas vezes ressaltados para a conferência de atribuições as instâncias provinciais, que seria a proximidade e o conhecimento necessário para o exercício das imputações, porém agora, apesar da alçada a que estava submetida à educação pública, considerava necessário que as câmaras municipais, próximas das escolas e compostas por indivíduos interessados em seu bom andamento, ficassem encarregados das inspeções, bem como da elaboração de propostas para seus melhoramentos.

Tal assertiva seria utilizada também na Câmara dos Deputados, como pelo deputado Ferreira de Mello<sup>425</sup>, que julgava que o artigo deveria passar, pois as “câmaras devem ter melhor conhecimento daqueles que estão dentro dos seus municípios [...]”<sup>426</sup>. Mas nesta Casa também havia oposição, pois determinados representantes julgavam que esta atribuição deveria ser exercida pelos Presidentes de província em Conselho de Governo e não pelas câmaras municipais. Tal é o caso do deputado Duarte Silva<sup>427</sup>, ao ponderar que estavam providenciando uma lei sobre as escolas: “e demos esta atribuição aos Presidentes em Conselho [...] e passando uma lei na qual o Presidente de província

<sup>423</sup> ASIB. Sessão de 18 de julho de 1827. p. 18.

<sup>424</sup> ASIB. Sessão de 18 de julho de 1827. p. 18 - 19.

<sup>425</sup> José Bento Leite Ferreira de Mello foi eleito deputado pela província de Minas Gerais.

<sup>426</sup> ACDIB. Sessão de 23 de junho de 1828.

<sup>427</sup> Deputado pela província de Santa Catarina.



em Conselho é que deve ser o inspetor, protetor e guarda destes estabelecimentos; parece-me que as câmaras nada poderão fazer [...]”. Apesar da oposição, na redação final da lei ficou determinado que as câmaras teriam inspeção sobre as escolas de primeiras letras, educação e destino dos órfãos pobres<sup>428</sup>, mas, conforme a lei de 15 de outubro de 1827, bem como o decreto de 20 de outubro de 1823, os Presidentes de província em Conselho e os Conselhos Gerais seriam os maiores responsáveis pela tutela e melhoramento da educação pública primária.

A problemática sobre qual organismo provincial as propostas das câmaras municipais deveriam ser encaminhadas ainda aparece nas discussões relativas à realização de obras de grande importância ou que envolvessem sócios e empreendedores. O projeto inicial previa que as câmaras deveriam enviar as propostas aos Conselhos Gerais e aos Presidentes de província. O princípio adotado pela comissão responsável pela elaboração do projeto, conforme explicitava o senador Carneiro de Campos, era que algumas obras precisariam de providência legislativa, o que seria remetido pelos Conselhos Gerais à Assembleia Nacional, enquanto outras dependeriam de providências administrativas e, que nestes casos, deveriam recorrer aos Presidentes e, a partir destes, ao governo<sup>429</sup>. Porém, muitos senadores, como o Marquês de Santo Amaro, consideravam desnecessário o envio das propostas aos Presidentes, pois a aprovação sobre tais matérias deveria ser submetida apenas aos Conselhos Gerais.

A despeito das justificativas apresentadas pela comissão, após os debates no Senado e na Câmara dos Deputados, foi suprimida a necessidade de envio das propostas aos Presidentes, estabelecendo-se que deveriam ser remetidas apenas à aprovação dos Conselhos Gerais<sup>430</sup>. Nesta matéria, a lei de 01 de outubro de 1828 complementava as resoluções da Lei de 29 de Agosto de 1828, a qual determinava que a realização de obras públicas que tivessem por “objeto a navegação de rios, abertura de canais, edificação de estradas, pontes, calçadas ou aquedutos”<sup>431</sup>, em nível local, seriam promovidas pelas câmaras municipais. Com a lei orgânica, as câmaras deveriam submeter tais obras à aprovação dos Conselhos Gerais, que fiscalizariam se foram submetidas a pregão, os orçamentos, a elaboração do plano e de modo geral o

---

<sup>428</sup> BRASIL. Lei de 01 de outubro de 1828.... Art. 71º.

<sup>429</sup> ASIB. Sessão de 12 de junho de 1827. p. 240.

<sup>430</sup> BRASIL. Lei de 01 de outubro de 1828.... Art. 47º.

<sup>431</sup> BRASIL. Lei de 29 de Agosto de 1828...

andamento e realização da obra. Tal como nos debates da lei de Lei de 29 de Agosto de 1828 – sobre a construção de obras públicas, a problemática que se colocava na elaboração da lei orgânica das câmaras municipais referia-se a quais instituições provinciais caberia a fiscalização e determinação das obras (aos Conselhos Gerais ou ao executivo provincial). Também havia, nos dois casos, divergências sobre a submissão ou não das resoluções tomadas pelas instituições provinciais à aprovação da alçada geral, o que tinha implicações nos graus de autonomia decisória das províncias.

A intervenção da esfera provincial nos negócios municipais perpassaria igualmente pela fiscalização da arrecadação das rendas e realização das despesas. Novamente, as tensões se concentravam em a quem caberia tal fiscalização, se aos Presidentes de província e Conselhos de Governo ou aos Conselhos Gerais. No projeto apresentado no Senado, era previsto que, em até dois meses depois da posse, as câmaras deveriam tomar as contas dos procuradores ou tesoureiros pretéritos e, depois de fiscalizadas pelo corregedor da respectiva comarca, enviá-las aos Presidentes de província para serem aprovadas em Conselho de Governo. Esta determinação seguia as prerrogativas da lei de 20 de outubro de 1823 e já era praticada em diversas províncias do Império. Porém, com o tramitar do projeto no Senado e na Câmara dos Deputados, ocorreria uma alteração, estabelecendo-se que os Conselhos Gerais, e não o corregedor da comarca e os Presidentes de província em Conselho, é que seriam responsáveis pela fiscalização das contas das câmaras, e que proveriam sobre elas como julgassem conveniente<sup>432</sup>.

Este artigo dotava os Conselhos Gerais de um mecanismo de controle significativo sobre as municipalidades. Além de interferirem nos meios de obtenção de rendas, eles fiscalizariam a atuação das câmaras na arrecadação e gastos, analisando sua legalidade, determinando sobre abonos e emprego das rendas públicas, bem como verificando os contratos realizados, a efetividade da arrecadação, pagamento de propinas, etc. A lei ainda determinava que, anualmente, as câmaras municipais deveriam propor aos Conselhos Gerais os meios de aumentarem suas rendas, bem como as necessidades de aplicação extraordinária delas<sup>433</sup>, para que estes deliberassem sobre a matéria e elaborassem resoluções ou projetos.

---

<sup>432</sup> BRASIL. Lei de 01 de outubro de 1828.... Art. 46°.

<sup>433</sup> BRASIL. Lei de 01 de outubro de 1828.... Art. 77°.

E a interferência das instituições provinciais se estenderia para além do controle financeiro dos municípios com a ingerência sobre as posturas municipais. As posturas representavam o principal elemento de regulação da vida pública das localidades, consistindo em “tudo quanto diz respeito á policia e economia” como limpeza e iluminação das ruas, cemitérios, construção de estradas, matadouros, fiscalização de salubridade, espetáculos públicos, casas de caridade, inspeção de escolas, segurança, saúde, etc.

O projeto original, elaborado no Senado, discorria detalhadamente sobre as posturas municipais, mas não as submetia à intervenção direta das instâncias provinciais. Já na Câmara dos Deputados, a comissão encarregada da análise da proposta elaborou um artigo aditivo para que as posturas municipais fossem elaboradas pelas câmaras municipais, mas sujeitas a aprovação dos Conselhos Gerais e, enquanto estes não estivessem instalados, dos Presidentes de província em Conselho.

Este ponto introduzia uma alteração substancial na prática regulatória dos corpos municipais. Uma das principais ações exercidas pelas câmaras municipais na América Portuguesa incidia na orientação de normas e princípios para manutenção ou estabelecimento do “bem comum” e da “boa ordem”, incluindo assuntos como limpeza de ruas e fontes, preços de alimentos, abastecimento de água, padrões de pesos e medidas, dentre outros e, demarcação dos comportamentos censuráveis, tais quais embriaguês, porte e disparo de armas de fogo, provocação de distúrbios, etc., passíveis de penas<sup>434</sup>. Apesar de manter a atribuição de elaboração destas normas, elas agora deveriam ser sujeitas à aprovação dos Conselhos Gerais e atender as disposições legais que então eram estabelecidas e que demarcavam os assuntos dos quais deveriam se ocupar, bem como impunham limites para as penas.

A interferência das instituições provinciais na elaboração das posturas era considerada de suma importância para a fiscalização da atuação das câmaras municipais e estabelecimento de diretrizes mais amplas para a regulação da vida pública local, como indicam não apenas a submissão às instâncias provinciais, a cargo dos Conselhos Gerais e, na falta destes dos Presidentes de província em Conselho, da aprovação das normas básicas das municipalidades, mas, sobretudo, pela possibilidade de alteração e

---

<sup>434</sup> RUSSEL- WOOD, A. J. R. A base moral e ética do governo local no Atlântico luso-brasileiro durante o Antigo Regime. In: VENÂNCIO, Renato Pinto; GONÇALVES, Andréa Lislly & CHAVES, Cláudia Maria das Graças. *Administrando Impérios...* p. 26.

revogação das posturas elaboradas, que envolviam, ademais, a determinação das penas e multas cominadas no seu descumprimento, como viria a figurar na redação final da lei<sup>435</sup>.

Ressaltamos, ainda, que as penas impostas às infrações das diretrizes de regulação, as autorizações e os aforamentos, vendas ou arrendamento de terras e edifícios eram algumas das principais fontes de renda das municipalidades, livres anteriormente de restrições para aplicação em trabalhos públicos<sup>436</sup>. Com a lei de 01 de outubro de 1828, as determinações das multas, arrendamentos, aforamentos, vendas e autorizações eram restritos pelas prerrogativas legais e submetidos à aprovação dos Conselhos Gerais, na maioria dos casos, e dos Presidentes de província em Conselho em outros, além da já mencionada atuação de fiscalização da arrecadação dos impostos, demais rendimentos e efetivação dos gastos públicos<sup>437</sup> que seriam realizadas pelas instituições político-administrativas provinciais. Tais instâncias também fiscalizariam, assim, a legalidade dos contratos para a prestação de serviços, sejam os de arrecadação ou os de realização de obras públicas, que consistiam, do mesmo modo, em elementos significativos sob a alçada de atuação das câmaras, e que, ao mesmo tempo, envolviam possibilidades de exercício de poder e barganha em nível local.

Outro ponto significativo de alteração consistiu nas possibilidades de queixas sobre a atuação das câmaras municipais, aspecto que abrangia o diálogo entre os indivíduos e as instâncias político-administrativas e as divergências sobre a quais delas caberiam tais imputações. Intensos debates na Câmara dos Deputados e no Senado envolveram o artigo que previa o recurso aos cidadãos que se sentissem agravados pelas posturas, acórdãos e deliberações dos corpos municipais. O projeto inicial previa que os

---

<sup>435</sup> O Decreto de 25 de Outubro de 1831 reforçava que as posturas municipais não poderiam ser colocadas em execução sem aprovação, mas que, se na época de suas conclusões pelas câmaras municipais a Assembleia Geral ou os Conselhos Gerais não estivessem reunidos, elas deveriam ser remetidas ao ministro do Império na Corte e aos Presidentes de província em Conselho de Governo nas demais províncias, para que fossem mandadas executar provisoriamente, enviando-as Assembleia Geral ou aos Conselhos Gerais assim que se reunissem. Também era estabelecido que uma vez aprovadas as posturas pelo Conselho Geral não poderiam ser alteradas ou revogadas sem que as câmaras municipais assim o propusessem e, por isso ficava revogado o artigo 2 da lei de 01 de outubro de 1828 e todas as disposições contrárias. Ver: BRASIL. Decreto de 25 de Outubro de 1831. *Collecção das Decisões do Governo do Império do Brazil de 1831*: Atos do Poder Executivo. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1875.

<sup>436</sup> RUSSEL- WOOD, A. J. R. A base moral e ética do governo local no Atlântico luso-brasileiro durante o Antigo Regime... p. 26.

<sup>437</sup> A lei ainda estabelecia que as câmaras municipais não poderiam despender as rendas senão em objetos próprios de suas atribuição ou dar a juizes e outros empregados e que os procuradores não poderiam realizar despesas que não estivessem já autorizadas pelas posturas ou determinadas por deliberação das câmaras. Ver: BRASIL. Lei de 01 de outubro de 1828... Arts. 74º; 75º.

cidadãos poderiam recorrer para as relações dos distritos, quando a matéria pertencesse à jurisprudência contenciosa e aos Presidentes de província e, por estes ao Governo, quando fosse meramente econômica e administrativa.

O senador Visconde de Alcântara<sup>438</sup> defendia a supressão do primeiro recurso, pois, em sua opinião, uma vez que as câmaras não exerceriam jurisdição contenciosa, era escusado o recurso para as Relações, e sugeria que o recurso deveria ser aos Presidentes de província e aos Conselhos Gerais, de acordo com a natureza do negócio. Já o senador Marquês de Caravelas defendia o artigo tal como redigido, argumentando que, apesar de ser vedada a jurisdição contenciosa, as câmaras poderiam ultrapassar esses limites e que deveriam, nas matérias administrativas, recorrer aos Presidentes de província<sup>439</sup>.

Na Câmara dos Deputados, as discussões inventariariam argumentos já utilizados no Senado pelo Visconde de Alcântara. Para o deputado Xavier de Carvalho, era necessário que acrescentassem o recurso aos Conselhos Gerais, ainda mais por terem concedido a estas instituições a atribuição de confirmarem ou revogarem as posturas municipais. O deputado Ferreira de Mello ainda acrescia que muitas províncias não possuíam Relações e que, por consequência, “deve ficar o recurso ao Conselho Geral, porque está dentro da província, e pode remediar o mal; o que de outra sorte ficará sem desagravo”<sup>440</sup>.

Ao fim, foi aprovado que os cidadãos poderiam recorrer aos Conselhos Gerais e, na Corte, à Assembleia Geral Legislativa e, aos Presidentes das províncias, e por estes ao Governo, quando a matéria fosse econômica e administrativa<sup>441</sup>, sendo suprimido o recurso às Relações. Independentemente da natureza da matéria, as queixas seriam encaminhadas às instituições político-administrativas provinciais, responsáveis pela tutela e fiscalização das instâncias locais e pela mediação e diálogo com o poder central, com exceção da província do Rio de Janeiro, na qual o recurso seria feito diretamente ao governo e a Assembleia.

Ainda no que se refere ao relacionamento entre os corpos municipais e as instâncias provinciais, bem como às possibilidades de organização político-administrativa e fiscalização, observância e implementação das leis, a Câmara dos

---

<sup>438</sup> João Inácio da Cunha foi senador pela província do Maranhão.

<sup>439</sup> ASIB. Sessão 19 de julho de 1827. p. 25 - 26.

<sup>440</sup> ACDIB. Sessão de 23 de junho de 1828. p. 180.

<sup>441</sup> BRASIL. Lei de 01 de outubro de 1828.... Art. 73º.

Deputados elaborou um artigo aditivo que previa que as câmaras municipais deveriam relatar ao Presidente de província as infrações da Constituição e prevaricações de empregados que observassem em seus municípios. Sobre o artigo, o deputado Lino Coutinho defendia que as câmaras deveriam dar parte ao Conselho Geral e não aos Presidentes, pois:

o conselho é a representação da província; por consequência essa remessa deve ser ao Conselho e nunca ao Presidente de província. E a não ser assim então riscaria este artigo, porque é das atribuições dos conselhos de província fazer conhecer ao governo os abusos que tem havido da parte dos empregados.<sup>442</sup>

O deputado Paula Souza defendia, por outro lado, a necessidade do artigo e argumentava que os Conselhos eram os órgãos das províncias, mas se referia, neste sentido, aos Conselhos de Governo, considerando necessário determinarem um canal para que estas instituições tivessem conhecimento dos acontecimentos dos municípios. E mais, alegava que:

Este artigo há de prevenir muitos abusos porque o receio de serem manifestos todos os atos criminosos há de conter os empregados públicos. Mas diz-se que não devem fazer-se essas remessas ao presidente: e supondo o presidente bem intencionado, é de esperar que logo que saiba desses abusos, os proponha no conselho, ou dê as providências necessárias. Portanto o artigo é muito necessário, e se se não quiser na Relação pode substituir-se –ao conselho–: mas a doutrina do artigo acho-a muito importante para que em todos os pontos haja órgão das queixas públicas, para virem ao órgão geral da província.<sup>443</sup>

Assim, defendia que, mesmo quando remetidas aos Presidentes, caberiam a estes apresentar as queixas aos Conselhos de Governo, mas que, se fosse o caso, poderiam acrescentar tal remessa, desde que a doutrina do artigo fosse mantida. O deputado Vasconcellos também era favorável ao artigo e indicava a necessidade de acrescentarem que as queixas deveriam ser feitas aos Conselhos de Governo, esboçando não apenas uma preocupação com a observância da lei de 20 de outubro de 1823, mas também suas desconfianças em relação aos Presidentes de província. Argumentava que o artigo consistia em:

uma das garantias da liberdade do cidadão, e é preciso que as câmaras e os concidadãos espalhados deem parte de todas as infrações da constituição de todas as prevaricações e negligências de todos os empregados públicos daquele termo [...] e de outra forma não poderemos conseguir que os cidadãos gozem de direito que garante a constituição do império [...] Quanto ao dizer-se que não seja ao Presidente de província; eu entendo que seria melhor redação dizer-se ao governo da província, porquanto se se disser –ao

<sup>442</sup> ACDIB. Sessão de 19 de junho de 1828. p. 153.

<sup>443</sup> ACDIB. Sessão de 19 de junho de 1828. p. 153.

Presidente de província- vai atacar a lei de 20 de outubro de 1823, que encarrega aos conselhos do governo conhecer do merecimento e conduta dos empregados públicos: e qual há de ser o presidente que há de apresentar no conselho estas participações? Se uma grande parte dos presidentes, ora se nega a apresentar no conselho aqueles negócios que a lei declara pertencerem ao conselhos, se eles dizem que são a mão direita do imperador, e outros dizem que são sua effigie, etc. etc., e como hão de apresentar a vista desta lei tais negócios ao conselho? Fora isso, abrir-lhe a porta do patronato para favorecerem ao empregado público do seu coração, que é acusado por uma câmara, e não hão de querer apresentar no conselho tais queixas; eu ao menos não acredito em tal [...] isto é muito necessário, e talvez que seria bom repeti-lo porque os presidentes quando leem a lei de 20 de outubro de 1823, sempre lhe esquecem, ou não vêm o artigo que diz, que quando tomarem alguma deliberação não estando reunido o conselho, devem apresentá-la na reunião do conselho, tal nunca fizeram; sendo eu conselheiro do governo de Minas Gerais á 4 anos, penso que só dois negócios desta natureza se apresentaram [...].<sup>444</sup>

Recuperando sua experiência no Conselho de Governo de Minas Gerais, mais uma vez, como fizera em outras ocasiões, o mineiro Bernardo Pereira de Vasconcellos considerava necessária a declaração de participação dos Conselhos de Governo nas deliberações dos Presidentes de província como meio de coibir possíveis abusos que poderiam ser praticados por estas autoridades. Em diversas falas, associara os Presidentes aos antigos governadores e capitães gerais e, agora, chamava atenção para o descumprimento por parte dos “delegados do Imperador”, que se advogavam como “mão direita” ou “effigie do imperante”, da própria lei de 20 de outubro de 1823, a qual determinava que todas as deliberações, mesmo quando tomadas apenas pelo Presidente, deveriam ser submetidas ao Conselho de Governo o que, a seu ver, era ignorado e, por isso, deveria novamente ser declarado.

A despeito dos posicionamentos que defendiam que as câmaras deveriam dar parte anualmente ou quando conviesse das infrações da Constituição, prevaricações e negligências aos Presidentes de província em Conselho e não somente aos Presidentes, a matéria foi aprovada. Entretanto, a Câmara dos Deputados e depois o Senado, elaboraram um acréscimo para que as câmaras fizessem os relatos também aos Conselhos Gerais. O aditamento decorria da manutenção de uma coerência interna da própria lei que imputava, sobretudo, aos Conselhos Gerais a responsabilidade de fiscalização e decisão sobre a atuação das câmaras municipais e de mediar de seu diálogo com o poder central.

---

<sup>444</sup> ACDIB. Sessão de 19 de junho de 1828. p. 153-154.

Por fim, a lei determinava, para todos os casos previstos que as câmaras municipais se dirigissem aos Presidentes; deveriam se remeter, na Corte, ao Ministro do Império; nos casos em que deveriam recorrer aos Conselhos Gerais, na Corte, recorreriam à Assembleia Geral e que ainda, nas demais províncias, enquanto não fossem instalados os Conselhos Gerais, deveriam dirigir-se aos Conselhos de Governo<sup>445</sup>. Estabelecia-se uma paridade entre as autoridades executivas – Presidente de província e Ministério –, entre as deliberativas e propositivas – Conselhos Gerais e Assembleia Geral, e entre as instâncias eletivas provinciais, uma vez que, enquanto não estivessem instalados os Conselhos Gerais, as câmaras deveriam se dirigir, nas matérias de sua competência, aos Conselhos de Governo e não somente aos Presidentes de província. Paridade que buscavam estabelecer, também, a partir de uma analogia entre o funcionamento dos corpos municipais e das instituições provinciais e gerais<sup>446</sup>.

De modo geral, as possibilidades de representação e participação política, que tanto em um nível local, como de forma mais abrangente, estiveram no Império Português intimamente associadas às câmaras municipais<sup>447</sup>, passavam cada vez mais para a competência da alçada provincial. Em certo sentido, como já destacou Iara Lis Schiavenatto, com a lei de 1828, as câmaras municipais desligavam-se do monarca e ficavam diretamente atreladas ao governo provincial<sup>448</sup>.

Destacamos, entretanto, que a despeito desta crescente convergência do poder político-administrativo para as instituições provinciais, as câmaras municipais poderiam enviar representações diretamente ao governo central ou à Assembleia Geral, mas ficavam, nas matérias marcadas pelas leis, sob a tutela e correspondência direta com as instituições provinciais, e não com as gerais. Além disso, as câmaras municipais, mesmo com seus poderes político-administrativos esvaziados, continuariam a ser

---

<sup>445</sup> BRASIL. Lei de 01 de outubro de 1828.... Art. 89º.

<sup>446</sup> Como em relação ao tempo de duração da vereação, proposta de ano em ano pelos senadores e de quatro em quatro anos pelos deputados. A alegação para defesa da indicação era a necessária harmonia entre as diversas instâncias de poder, o que facilitaria a ordem dos negócios. Cf. ACDIB. Sessão de 18 de junho de 1828. p. 149. Justificativa esta que guia, do mesmo modo, as sugestões de alteração do número mínimo de vereadores necessários para as reuniões das câmaras municipais. Cf. ACDIB. Sessão de 18 de junho de 1828. p. 151.

<sup>447</sup> GOUVÊA, Maria de Fátima. Redes e poder na América Portuguesa: o caso dos homens bons do Rio de Janeiro, 1790 – 1822. *Revista Brasileira de História*. São Paulo, ANPUH/ Humanitas, v. 18, nº 36, 1998. p. 299.

<sup>448</sup> SCHIAVENATTO, Iara Lis. Questões de poder na fundação do Brasil: o governo dos homens e de si. In: MALERBA, Jurandir (Org.). *A independência do Brasil: novas dimensões*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006. p. 214.



importantes espaços de exercício de poder por parte das elites locais, as quais, no entanto, teriam que renovar suas estratégias diante da reorganização do Estado.

Como já observava Sérgio Buarque de Holanda, o esvaziamento dos corpos municipais, em muito associado às prerrogativas do Ato Adicional, que teria sujeitado as câmaras às Assembleias Legislativas Provinciais, remete, na realidade, a um processo que teve início com a emancipação política do Brasil. Em suas palavras “[...] o Ato Adicional não fez senão reforçar uma situação de fato já existente, e que se impusera cada vez mais, depois do estabelecimento do sistema representativo”<sup>449</sup>. Neste sentido, a configuração das câmaras municipais como órgãos administrativos e judiciários que, em nível local debatiam e arbitravam o poder político, abarcando assuntos como justiça, fazenda e milícia frente ao poder régio<sup>450</sup> era alterada, tanto pela perda destas funções, principalmente em relação à justiça e milícia, como pela submissão de suas decisões e gestão administrativa à aprovação e fiscalização dos Conselhos Gerais de província, que, sobre a matéria, em diversas ocasiões, não precisavam sujeitar suas resoluções à Assembleia Geral ou ao Poder Executivo.

Associada a uma desconfiança em relação aos corpos municipais enquanto agentes de reivindicações localistas, integrados à imagem do Antigo Regime<sup>451</sup>, e a ânsia pelo enquadramento das diferentes instâncias a dinâmica do “novo” Estado<sup>452</sup>, a lei de 01 de outubro de 1828 subordinava aos Conselhos Gerais, portanto, a fiscalização e aprovação da economia e da administração política das municipalidades, apesar da autonomia das câmaras<sup>453</sup> em deliberar sobre assuntos exclusivamente municipais, com exceção daqueles determinados na lei que precisavam da aprovação dos Conselhos.

---

<sup>449</sup> HOLANDA, Sérgio Buarque de. *A herança colonial – sua desagregação...* p. 24 - 25.

<sup>450</sup> SOUZA, Iara Lis Carvalho. *A adesão das Câmaras e a figura do Imperador. Revista Brasileira de História.* São Paulo, ANPUH/ Humanitas, v. 18, nº 36, 1998. p. 369.

<sup>451</sup> Sérgio Buarque de Holanda já afirmava que “a decadência das instituições municipais entre nós insere-se assim no quadro mais largo da liquidação da herança colonial [...]”. Em sua opinião, independente das divergências sobre a amplitude da autonomia e das atribuições exercidas pelas câmaras, “o abatimento a que, depois da Independência e principalmente depois de 1834 se reduziu o sistema municipal, faz realçar, pelo contraste, o papel que entre nós ele assumira em épocas anteriores”. HOLANDA, Sérgio Buarque de. *A herança colonial – sua desagregação...* p. 26. Outros autores também trataram do progressivo esvaziamento de poder das câmaras municipais em detrimento da esfera provincial. Ver: LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto...* p. 73 – 76; SLEMIAN, Andréa. *Sob o Império das Leis...* p. 188.

<sup>452</sup> DOLNIKHOFF, Miriam. *O pacto imperial...* p. 83-84; SILVA, Sandra Öenning da. *Estado monárquico descentralizado...* p. 109-110.

<sup>453</sup> Cabe destacar que para o caso brasileiro tal autonomia era ainda mais ampla que em outros territórios de domínio português. Sobre o assunto ver: SOUZA, Iara Lis Carvalho. *A adesão das Câmaras e a figura do Imperador...* p. 370.

Alterava-se o espaço de conexão entre as localidades e as instâncias político-administrativas gerais, que, com a emancipação e a lei de criação da presidência e dos Conselhos de Governo e depois, com a Constituição de 1824 e a lei de 01 de outubro de 1828, deixava gradualmente de residir nas câmaras municipais, que até então desfrutavam de ampla autonomia e, agora, teriam como canal direto de diálogo as instâncias provinciais, em especial, a partir de 1828, o Conselho Geral de província.

Isto implicava, para além da restrição da atuação das câmaras municipais, a opção por outro espaço, de nível regional, como mediador entre o governo e a vida local. Se na América Portuguesa, as câmaras municipais representavam um elemento de estabilidade para o Império Português, gestora de informações e mediadora da própria figura real, por meio de sua celebração<sup>454</sup>, agora os Conselhos Gerais é que desempenhariam o papel de mediadores de conflitos envolvendo cidadãos específicos ou outras autoridades e as câmaras municipais, aprovariam ou não os gastos feitos com as celebrações, informariam as instâncias gerais sobre as circunstâncias locais e seriam responsáveis pela manutenção da ordem ao fiscalizar e validar as práticas dos corpos municipais em consonância com as leis, estendendo as raias do Estado pelo Império brasileiro e fazendo-as sentir nos níveis mais imediatos da vivência cotidiana, alterando mesmo o impacto das decisões gerais nas localidades, as possibilidades de reprodução de valores e práticas arraigados, e engendrando novas estratégias nas disputas pelo controle dos poderes locais<sup>455</sup>.

---

<sup>454</sup> SOUZA, Iara Lis Carvalho. A adesão das Câmaras e a figura do Imperador... p. 370-371.

<sup>455</sup> Neste sentido, ressaltamos o papel, já em muito destacado pela historiografia, das câmaras municipais enquanto mecanismo de acesso e exercício de poder, espaço de formação e articulação de redes clientelares e de relação entre poder local e central no Antigo Regime português. Para mencionar alguns exemplos, António Manuel Hespanha ressalta a importância do prestígio no exercício das atividades concelhias no Antigo Regime, as possibilidades de obtenção de privilégios em virtude da situação de preeminência social e política (tanto a produção e reprodução de redes clientelares como benefícios materiais mais imediatos), e a atuação das câmaras, dentre outras instituições, como articuladoras entre poder central e local. Maria de Fátima Gouvêa, por seu turno, analisa a atuação das câmaras municipais enquanto mediadoras entre o poder central e local e a articulação dos “homens bons” do Rio de Janeiro em torno desta instituição. Maria Fernanda Bicalho, também analisando o Rio de Janeiro, destaca o papel das câmaras municipais como uma das principais vias de acesso a um conjunto de privilégios que permitia nobilitar os colonos, órgãos fundamentais para a representação de seus interesses e demandas. Para a autora, o ideário da conquista, a economia da mercê e o exercício do poder camarário consistiam, no Império Português, como afirmação do vínculo entre vassalos do ultramar e soberano. Estes são alguns, dentre diversos estudos, que indicam a importância das câmaras municipais na estruturação de poderes e hierarquias, tanto nas próprias localidades como na relação entre estas e a Coroa. Apesar de continuarem a exercer um papel importante neste sentido, as alterações nas estruturas políticas e administrativas e o decorrente esvaziamento dos poderes até então exercidos pelas câmaras municipais, alterava a própria elaboração do poder em nível local e sua relação com outras instâncias de poder -

### 2.3. As instituições provinciais e a organização financeira do Império.

No processo de alteração e regulamentação da organização do aparato fazendário do Império do Brasil, os Presidentes de província juntamente com os Conselhos de Governo e os Conselhos Gerais de província receberiam, igualmente, imputações, concernentes à fiscalização da arrecadação das rendas, determinações de despesas, dentre outros elementos relativos à administração financeira dos municípios e das províncias<sup>456</sup>.

Embora fossem reduzidas às mudanças realizadas na estrutura administrativa das finanças do Império até a década de 30 dos Oitocentos, é possível indicar algumas alterações atinentes às funções a serem desempenhadas pelas instituições provinciais. A emancipação política do Brasil não implicou na abolição das Juntas de Fazenda, que se mantiveram, basicamente, como até então existiam<sup>457</sup>. Porém, com o decreto de 20 de outubro de 1823, determinava-se que os Presidentes de província também seriam os presidentes das Juntas da Fazenda e delegava-se, como atribuições do Presidente de província em Conselho, dar parte ao governo imperial dos abusos que notassem na arrecadação das rendas e definição das despesas extraordinárias, o que só teria execução, entretanto, após a aprovação do Imperador. Além disso, o decreto constituinte disponibilizava para o Conselho de Governo a oitava parte das sobras das rendas das províncias para despesas ordinárias<sup>458</sup>. Em relação às receitas e despesas dos municípios, elas seriam fiscalizadas pelos Corregedores de Comarca e, após aprovadas por estes, pelos Presidentes de província em Conselho. Já a partir de 1828, a

---

locais, provinciais e gerais. Sobre as câmaras municipais no Império Português e América Portuguesa ver: HESPANHA, António Manuel. *As vésperas do Leviathan...*; GOUVÊA, Maria de Fátima. *Redes e poder na América Portuguesa...*; BICALHO, Maria Fernanda. *As Câmaras Municipais no Império Português: o exemplo do Rio de Janeiro. Revista Brasileira de História*, São Paulo, v. 18, n. 36, 1998. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-01881998000200011&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-01881998000200011&lng=en&nrm=iso). Acessado em 01 de maio de 2014; BICALHO, Maria Fernanda. *Conquista, Mercês e Poder Local: a nobreza da terra na América portuguesa e a cultura política do Antigo Regime. Almanack Braziliense (Online)*, v. 2, 2005, p. 21-34. Disponível em <http://revistas.usp.br/alb/article/view/11616>. Acessado em 01 de maio de 2014.

<sup>456</sup> Para Carlos Eduardo França de Oliveira, a principal alteração feita em relação aos “Conselhos Provinciais” no período regencial consistiu na participação destes órgãos no que se refere as contas provinciais. Cf. OLIVEIRA, Carlos Eduardo França de. *Poder local e palavra impressa...* p. 332. A esta atuação acrescentamos as referentes à organização do aparato judiciário e de segurança.

<sup>457</sup> CUNHA, Alexandre Mendes. Da Junta da Real Fazenda à Tesouraria Provincial: a administração das finanças em Minas gerais entre os séculos XVIII e XIX. In: VENÂNCIO, Renato Pinto; GONÇALVES, Andréa Lisly & CHAVES, Cláudia Maria das Graças. *Administrando Impérios...* p. 202 - 203.

<sup>458</sup> BRASIL. Lei de 20 de outubro de 1823... Arts. 35º, 24º § 6 e 16, 25º.

responsabilidade sobre a fiscalização financeira das municipalidades passava a ser, sobretudo, dos Conselhos Gerais de província, que, além de analisar as contas, receberiam as propostas de venda, troca e aforamento dos bens imóveis e de realização de obras de grande importância<sup>459</sup>.

De acordo com as determinações legais, mesmo diante da manutenção das Juntas de Fazenda, as instâncias de nível provincial criadas pela Constituinte de 1823 e pela Constituição de 1824 detinham atribuições de fiscalização sobre a administração financeira das unidades locais e provinciais, se bem que de forma mais consistente apenas em relação às primeiras. Este quadro seria alterado a partir de 1830, com a elaboração de leis que reorganizavam a estrutura fazendária e buscavam um controle mais efetivo das receitas, despesas e orçamentos do Estado<sup>460</sup>.

O Parlamento, na primeira legislatura, apesar das previsões da Constituição de 1824, elaborou apenas dois orçamentos parciais<sup>461</sup>, relativos à Corte e a província do Rio de Janeiro<sup>462</sup>. A estrutura fazendária não fora alterada e, assim sendo, as Juntas desempenhavam as mesmas atribuições de arrecadação das rendas, sem distinção entre as nacionais e as provinciais. Diversas medidas foram tomadas no sentido de especificar os métodos e as rotinas das Juntas, que apesar da mesma estrutura, possuíam níveis desiguais de organização nas províncias do Império. E a questão central que se colocava era precisamente a falta de definição das receitas que caberiam ao Império e as que caberiam às províncias, do que resultava, de acordo com Alexandre Mendes Cunha, na “própria incapacidade do governo central de produzir um orçamento geral para o Império”<sup>463</sup>.

<sup>459</sup> BRASIL. Lei de 01 de outubro de 1828.... Arts. 46º, 42º, 47º.

<sup>460</sup> Cabe destacar que, se por um lado, a reorganização da estrutura financeira do Império era uma preocupação constante entre os legisladores, as próprias províncias também solicitavam melhoramentos, como a partir das críticas a atuação das Juntas da Fazenda. Sobre o assunto ver: SLEMIAN, Andréa. *Sob o Império das Leis...* p. 193.

<sup>461</sup> Trata-se da Lei de 14 de novembro de 1827 e do Decreto de 08 de outubro de 1828, que orçavam a receita e despesa do Tesouro Público na Corte e província do Rio de Janeiro. Ver: BRASIL. Lei de 14 de novembro de 1827. *Collecção das Leis do Império do Brazil de 1827*: Atos do Poder Legislativo. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1878 e; BRASIL. Decreto de 08 de outubro de 1828. *Collecção das Leis do Império do Brazil de 1828*: Atos do Poder Executivo. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1878.

<sup>462</sup> Sobre o assunto ver: CARRARA, Ângelo Alves. De capitania a província: a fiscalidade de Minas Gerais, 1808-1842. In: *Quintas Jornadas de Investigación de Historia económica*, 2011, Montevideo. *Anais de las Quintas Jornadas de Investigación de Historia económica*. Montevideo: Asociación Uruguaya de Historia Económica. Disponível em <http://www.audhe.org.uy/de-capitania-a-provincia-a-fiscalidade-de-minas-gerais-1808-1842.html>. Acessado em 20 de maio de 2014. s/p; OLIVEIRA, Carlos Eduardo França de. *Poder local e palavra impressa...* p. 333-334.

<sup>463</sup> CUNHA, Alexandre Mendes. Da Junta da Real Fazenda à Tesouraria Provincial... p. 204.

Diante de questionamentos sobre a atuação das Juntas da Fazenda e do agravamento da situação financeira do Império<sup>464</sup>, ocorreram as primeiras tentativas de especificação das receitas e despesas provinciais e gerais, com a Lei de 15 de Dezembro de 1830 - relativa ao ano financeiro de 1831 e 1832, e de reestruturação do sistema fazendário, com a lei de reorganização do Tesouro. Ambos os projetos de lei foram apresentados na Câmara dos Deputados ainda em 1830, pelo então Ministro da Fazenda, Marquês de Barbacena, e devem ser analisados tendo em vista sua intrínseca vinculação, inclusive no que se refere aos posicionamentos esboçados sobre o lugar destinado às instâncias provinciais na organização financeira do Império, as tensões concernentes à quais delas estas atribuições seriam delegadas e mesmo sobre a necessidade ou não da submissão desta interferência à alçada geral.

O Ministro da Fazenda, durante as discussões da lei de orçamento para o ano financeiro de 1831 - 1832 esclarecia as ideias nas quais se pautara tanto para a proposta do debate em questão como para a de reorganização do Tesouro, afirmando que:

uma verdadeira fiscalização só pode ser executada no mesmo lugar onde é feita a despesa e arrecadada a receita; foi minha primeira intenção quando organizei o projeto da reorganização do tesouro, encarregar aos Conselhos Provinciais a fiscalização tal qual ora se propõe: mas olhando a que a lei manda reunir esses Conselhos em dezembro, mês que tem muitos dias santos, e em que pouco ou nenhum trabalho se faz, e que por conseguinte sendo cometido o exame dessas contas aos Conselhos Gerais, se retardaria a remessa das mesmas contas, preferi a que deste exame fosse encarregado o Conselho de Governo [...].<sup>465</sup>

Em sua proposição inicial, o Ministro, partindo do pressuposto de que a fiscalização deve ser feita onde ocorre à arrecadação e os gastos, pretendia que os Conselhos Gerais (como sugerido por alguns deputados por ocasião do debate) ficassem encarregados do exame das receitas e despesas das províncias bem como da análise de seus orçamentos para o ano financeiro futuro. Porém, a seu ver, a formulação era inviabilizada devido ao tempo das reuniões dos Conselhos Gerais e, a não ser que alterassem os meses destas, julgava que as funções poderiam ser desempenhadas pelos

---

<sup>464</sup> CUNHA, Alexandre Mendes. Da Junta da Real Fazenda à Tesouraria Provincial...p. 203-204; OLIVEIRA, Carlos Eduardo França de. São Paulo em meio à remodelação da estrutura financeira provincial no início do Império: alguns apontamentos sobre as leis de 15 de novembro de 1830, 4 de outubro de 1831 e 24 de outubro de 1832. In: ANPUH - XXVI Simpósio Nacional de História, 2011, São Paulo. *Anais do XXVI Simpósio Nacional de História – ANPUH*. São Paulo: Associação Nacional de História, 2011. Disponível em [http://www.snh2011.anpuh.org/resources/anais/14/1306952545\\_ARQUIVO\\_textoCarlosEduardoFrancaeOliveira\\_anpuh2011\\_alterado.pdf](http://www.snh2011.anpuh.org/resources/anais/14/1306952545_ARQUIVO_textoCarlosEduardoFrancaeOliveira_anpuh2011_alterado.pdf). Acessado em 15 de maio de 2014. p. 4.

<sup>465</sup> ACDIB. Sessão de 13 de agosto de 1830. p. 389.

Conselhos de Governo<sup>466</sup>. Além de enquadrar o tempo necessário para que tudo fosse remetido à administração central para ser então apresentado na Assembleia Legislativa ainda considerava que, por propor que as tesourarias provinciais ficassem nos mesmos prédios que os Presidentes e Conselhos de Governo, a conveniência facilitaria a remessa dos documentos necessários. Igualmente, afirmava que se os exames fossem feitos pelos Conselhos Gerais, deveriam criar neles uma comissão especial, uma vez que “tais exames não podem ser feitos ao mesmo tempo por muitas pessoas; e esta circunstância do pequeno número é a mesma que se encontra nos Conselhos do Governo”<sup>467</sup>.

Já o deputado Paula Souza se opunha à análise financeira pelos Conselhos de Governo, defendendo que elas deveriam ser realizadas pelos Conselhos Gerais, e que, não seria necessário para isto modificar os meses das reuniões, alteração esta inconstitucional. Argumentava que:

O Conselho Geral é só para verificar as contas e se a Câmara quer o Conselho do Presidente também o deve fazer, faça-o muito embora; porém, parece-me que o Conselho Geral oferece mais garantias, porque o Conselho do Governo faz tudo quanto quer o Presidente, e estão por tudo quanto ele apresenta; é por isso que eu julgava melhor os Conselhos Gerais para esse exame, e o mais não vale a pena.<sup>468</sup>

Expunha, no debate, suas dúvidas em relação aos Presidentes de província e mesmo sobre os Conselhos de Governo, pois, estes poderiam ser favoráveis a tudo que fosse apresentado pelos “delegados do Imperador”, circunstância diferente dos Conselhos Gerais, os quais não passavam pela interferência direta dos Presidentes.

O deputado maranhense Odorico<sup>469</sup> também receava que os Conselhos de Governo se sujeitassem aos Presidentes, prática que alegava observar nas províncias. Utilizava o mesmo argumento do Ministro do Império sobre o número reduzido de membros dos Conselhos de Governo para defender uma posição oposta visto que, em sua opinião, a atribuição de fiscalizar o orçamento deveria ficar a cargo dos Conselhos Gerais, pois - “será este um negócio que se possa tratar entre um tão diminuto número

---

<sup>466</sup> Cabe destacar a discussão avançava no sentido da fiscalização das rendas provinciais pelas instituições provinciais, já prevista pela lei de 20 de outubro de 1823 como atribuição dos Presidentes de província em Conselho, e, agora, de modo sistemático, com o acréscimo da atuação dos Conselhos Gerais na discussão. Também é importante denotar que no projeto alternativo ao regimento dos Conselhos Gerais que acabou não seguindo adiante já havia a proposta de que os Conselhos Gerais ficassem responsáveis pela análise das receitas e despesas provinciais e de enviar a Assembleia Geral seus pareceres sobre o assunto. Ver: SLEMIAN, Andréa. *Sob o Império das leis...* p. 154-6.

<sup>467</sup> ACDIB. Sessão de 13 de agosto de 1830. p. 389.

<sup>468</sup> ACDIB. Sessão de 13 de agosto de 1830. p. 389.

<sup>469</sup> Manuel Odorico Mendes foi eleito deputado geral, nesta legislatura, pela província do Maranhão.

de pessoas? Além da vantagem do número o ajuntamento de perto de 20 membros, nos Conselhos Gerais é muito melhor porque o que não lembra um, lembra outro [...]”<sup>470</sup>. Sobre o tempo das reuniões, calculava que mesmo nas províncias mais longínquas, como o Maranhão, as contas poderiam chegar a tempo para análise do Ministro, e que, “quando as não possa apresentar de todas as províncias ficando algumas sem elas, nem por isso deve deixar de fazer este benefício ás outras províncias [...]”<sup>471</sup>.

O deputado Ferreira de Mello também era favorável a uma emenda para que os Conselhos Gerais fiscalizassem a administração das rendas e despesas, acrescentando em defesa da proposta o argumento de que os Conselhos de Governo eram feitos em segredo, enquanto os Conselhos Gerais eram feitos em sessão pública. Dado o caráter da matéria, esta seria uma grande vantagem.

O deputado Vasconcellos, também favorável à proposta de emenda, por sua vez, recorria a uma interpretação da Constituição segundo a qual ela delegara aos Conselhos Gerais a responsabilidade de verificar se as leis têm sido executadas nas províncias e, simultaneamente, mais uma vez, acusava os Presidentes do descumprimento das determinações legais:

O Governo já deve ter declarado as Juntas que nada podia ser oculto aos Conselhos Gerais; portanto sejam as contas examinadas e façam eles suas representações ao governo e a Assembleia Geral [...]. Alguns presidentes de províncias (segundo as notícias que tenho) não querem entender o artigo da Constituição que os obriga a apresentar as contas aos Conselhos Gerais [...] Respondem que são delegados do poder executivo e que não estão obrigados a darem contas aos delegados das suas províncias, sem embargo da lei que dispõe o contrário!<sup>472</sup>

E rebatendo as oposições feitas à emenda, completava que:

Este artigo é o mais importante da lei. (Apoiados.) Isto é uma cousa que me parece de primeira necessidade; como se há de saber que as despesas de uma Junta da Fazenda foram feitas conforme a lei? De outra maneira não é possível; isto é inquestionável. Um empregado público deixa de perceber o seu ordenado quando não cumpre a sua obrigação: mas estes empregados não deixarão de receber, e continuarão a perceber o ordenado? Como se há de saber que cometeram faltas; O Sr. ministro examina o método de contas, se foram feitas conforme a lei; por conseguinte há necessidade que sejam examinadas por quem as fiscaliza para se conhecer se a receita foi bem arrecadada, e se a despesa bem feita. Eu entendo que nem mesmo os Conselhos Gerais podem fazer este bem, sem que as mais autoridades o ajudem a fazer este exame.<sup>473</sup>

<sup>470</sup> ACDIB. Sessão de 13 de agosto de 1830. p. 389.

<sup>471</sup> ACDIB. Sessão de 13 de agosto de 1830. p. 389.

<sup>472</sup> ACDIB. Sessão de 13 de agosto de 1830. p. 390.

<sup>473</sup> ACDIB. Sessão de 13 de agosto de 1830. p. 391.

O princípio defendido era o de que o governo geral não tinha meios de fiscalizar a legalidade das despesas e a efetividade da arrecadação cometida pelas Juntas da Fazenda. O deputado Vasconcellos ainda considerava que, mesmo se os Presidentes de província observassem a lei, prestando os esclarecimentos exigidos pelos Conselhos Gerais, os próprios Presidentes poderiam ser ludibriados pelas Juntas da Fazenda, com a recusa de envio das informações solicitadas. Também utilizava sua experiência no Conselho Geral de Minas Gerais para afirmar que somente pelo exame das contas por estas instituições “se saberá o estado das Juntas de Fazenda com a exatidão necessária”<sup>474</sup>. Por diversas vezes, o deputado Vasconcellos já se mostrara favorável à maior participação das instituições provinciais na administração negócios peculiares às províncias. Retomava, neste debate, os argumentos já amplamente empregados da inserção mais efetiva destas instâncias nas províncias, o que facilitaria os exames e o desempenho das atribuições e, sobretudo, indicava uma postura crítica em relação aos Presidentes, os quais deveriam ser acompanhados de perto pelo Conselho de Governo. Diante da já instalação dos Conselhos Gerais, sem vínculo direto com os Presidentes, esta instituição se apresentava, a seu ver, como uma alternativa viável.

Por outro lado, a oposição à proposta era guiada por outra interpretação das definições constitucionais acerca das funções dos Conselhos Gerais. Para o deputado Holanda Cavalcanti, os Conselhos Gerais tinham competência constitucional para propor, discutir e deliberar sobre o que entendessem ser melhor para o bem de suas províncias, não sendo necessário declararem a eles estas atribuições e, em sua opinião, estas instâncias já se ocupavam de muitos objetos, como do exame das rendas das câmaras, o que por si só lhes tomava muito tempo. E mais, julgava que o Ministro e o Tesouro não precisariam do parecer destas instâncias para a fixação da receita e despesa, que eram assuntos de alçada nacional, e não provincial. Alegava que se os Presidentes não informassem aos Conselhos Gerais sobre os negócios de suas províncias como determinado na Constituição, eles deveriam representar ao governo e a Assembleia Geral para que o Presidente em questão fosse punido. Assim, não deveriam estabelecer esta fiscalização pelas instâncias provinciais na lei<sup>475</sup>.

---

<sup>474</sup> ACDIB. Sessão de 13 de agosto de 1830. p. 391.

<sup>475</sup> ACDIB. Sessão de 13 de agosto de 1830. p. 390 -91.



O deputado Paula Cavalcanti seguia a mesma premissa, defendendo que a Constituição era clara quanto ao veto aos Conselhos Gerais de deliberarem sobre assuntos de interesse nacional e, uma vez que “o orçamento não é peculiar, é nacional, embora se distribuam pelas províncias os interesses nacionais”<sup>476</sup>, estas instituições não teriam autoridade administrativa que envolvesse responsabilidade, portanto, não poderiam desempenhar esta competência. Ainda alegava que a Câmara não estava autorizada a ampliar a autoridade dos Conselhos Gerais, que, ademais, com esta competência, desviar-se-iam dos negócios da província e de seus assuntos peculiares, como a análise das contas das câmaras municipais. Em sua opinião, a medida provocava uma descentralização e distribuição de autoridade, o que era contrário uma vez que “o centro da administração é na capital, e o centro da fiscalização é a Assembleia Geral, começando pela Câmara dos Deputados”<sup>477</sup>. Assim sendo, a imputação da análise das rendas e orçamento não poderia ficar a cargo das instituições de nível provincial.

A discussão, neste sentido, caminhava para a definição não mais de a qual instituição provincial caberia à análise do orçamento, mas se as instituições provinciais deveriam ter ingerência sobre uma matéria, considerada por muitos, de jurisdição do governo geral. Disso decorriam embates sobre a definição do grau de interferência das províncias nos assuntos gerais, bem como comparações entre as instituições gerais e provinciais. Para o deputado Ferreira França, os assuntos que tratavam as instâncias gerais eram de caráter nacional e, as provinciais, peculiares; porém, não era possível comparar as instituições, pois, nos assuntos peculiares, as instituições provinciais deveriam ser ouvidas. Defendia que:

Olhando as atribuições da Assembleia Geral, vejo que são diferentes das atribuições dadas aos Conselhos Gerais: os objetos de que tem a tratar são muito diferentes porque a Assembleia Geral considera casos gerais e os Conselhos causas particulares, bem que a Assembleia não é coibido o legislar sobre objetos particulares, e para isso lerei a constituição (leu). Ora, suponhamos que a Assembleia Legislativa legisla sobre um objeto peculiar a uma província, deve ou não ser ouvido o Conselho Geral? Pela Constituição assim deve ser [...].<sup>478</sup>

O deputado Clemente Pereira rebatia, ainda, a divisão efetuada por alguns deputados para fazer oposição à análise do orçamento pelos Conselhos Gerais, considerando que não haveria objeto mais importante a uma província que a fiscalização

---

<sup>476</sup> ACDIB. Sessão de 13 de agosto de 1830. p. 392.

<sup>477</sup> ACDIB. Sessão de 13 de agosto de 1830. p. 392.

<sup>478</sup> ACDIB. Sessão de 13 de agosto de 1830. p. 392.

da receita e despesa, e que, apesar do orçamento ser de toda a nação, “os interesses relativos a uma província fazem uma parte do todo; por conseguinte, não acho razão suficiente para se rejeitar o artigo”<sup>479</sup>. Estes deputados reconheciam a separação entre competências da alçada geral e provincial e, por conseguinte, de interesses gerais e peculiares, mas propunham uma vinculação direta entre eles, considerando, a partir de suas intrínsecas vinculações, que os interesses das partes constituem os interesses do todo.

Apesar dos intensos debates engendrados na Câmara dos Deputados sobre a matéria, a redação final da Lei de 15 de Dezembro de 1830 introduzia alterações que caminhavam no sentido de maior ingerência das instituições provinciais na administração financeira de suas províncias, determinado, tal como defendido pela maioria dos deputados, que até o dia 06 de dezembro seriam apresentados aos Conselhos Gerais os balanços das receitas, despesas e orçamentos das províncias, a quem seriam ministrados todos os esclarecimentos solicitados para que assim, pudessem “fazer reflexões” sobre a matéria, a serem enviadas à Assembleia Geral e ao poder executivo<sup>480</sup>. A lei também, de forma inédita para o orçamento do Império, especificava as despesas de acordo com os Ministérios e com cada província, não obstante estimar a receita em uma única importância<sup>481</sup>.

Mas as divergências sobre o papel das instituições político-administrativas provinciais na fiscalização e na proposição de matérias concernentes às finanças provinciais - e a própria organização da estrutura fazendária - continuariam a ser expressas durante a elaboração da lei de reorganização do Tesouro e das leis de orçamento subsequentes, matérias que, no contexto em torno da Abdicação, que convertera os debates em direção a própria estrutura do Estado, também seriam alvo de releituras.

Como previsto pela Constituição de 1824, a receita e despesa da Fazenda Nacional deveriam ser encarregadas ao Tesouro Nacional, que teria sua administração, arrecadação, contabilidade e correspondência com as Tesourarias e autoridades das

---

<sup>479</sup> ACDIB. Sessão de 13 de agosto de 1830. p. 392.

<sup>480</sup> BRASIL. Lei de 15 de Dezembro de 1830. *Collecção das Leis do Império do Brazil de 1830: Atos do Poder Legislativo*. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1875. Art. 43º.

<sup>481</sup> BRASIL. Lei de 15 de Dezembro de 1830...

províncias do Império estabelecidas por lei regulamentar<sup>482</sup>. O projeto de reorganização do Tesouro visava a atender estas exigências constitucionais, extinguindo o Conselho da Fazenda, as Juntas de Fazenda e o Tesouro Nacional e criando, em detrimento destes, o Tesouro Público Nacional<sup>483</sup> e as Tesourarias Provinciais<sup>484</sup>.

Na regulamentação das novas instituições, caberia aos Presidentes de província em Conselho de Governo<sup>485</sup> informar ao inspetor geral<sup>486</sup>, sobre as propostas para nomeação e remoção dos inspetores de Fazenda<sup>487</sup> de suas respectivas províncias, nomear substitutos para os procuradores fiscais, receber das Tesourarias Provinciais as propostas relativas ao número de funcionários e ordenados necessários, o que, após suas observações seriam submetidos à aprovação da Assembleia Geral, e poderiam, sobre proposta dos respectivos inspetores e comunicando ao Tribunal do Tesouro, estabelecer nas principais cidades ou vilas Recebedorias ou Pagadorias<sup>488</sup>.

Os inspetores de Fazenda ainda informariam aos Presidentes em Conselho nas províncias sobre a necessidade de correção dos empregados negligentes, o que na Corte seria remetido ao Tribunal do Tesouro, e dariam todas as informações, sempre que solicitadas às mesmas autoridades sobre o estado ou qualquer assunto da Fazenda Pública, sendo os Presidentes autorizados a chamar perante os Conselhos de Governo os empregados das Tesourarias Provinciais e outras repartições de Fazenda para prestarem esclarecimentos verbais. É determinado, do mesmo modo, que os inspetores levariam ao conhecimento dos Presidentes de província em Conselho os balanços da receita e despesa do ano findo e orçamento do futuro para que os Presidentes os remetessem ao

---

<sup>482</sup> BRASIL. *Constituição Política do Império do Brasil de 1824...* Art. 170°.

<sup>483</sup> O Tesouro Público Nacional seria composto por um presidente, inspetor geral, contador geral e procurador fiscal, nomeados pelo Imperador. Ver: BRASIL. Lei de 04 de outubro de 1831. *Collecção das Leis do Império do Brazil de 1831: Atos do Poder Legislativo*. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1875. Art. 112°.

<sup>484</sup> Seriam compostas por um inspetor de fazenda, contador fiscal e procurador fiscal. Ver: BRASIL. Lei de 04 de outubro de 1831...

<sup>485</sup> Diante da relação prevista entre as Tesourarias das províncias e os Presidentes de província em Conselho, a lei proibia a ocupação simultânea destes cargos. BRASIL. Lei de 04 de outubro de 1831... Art. 112°.

<sup>486</sup> “O Inspetor Geral é o Vice-Presidente do Tribunal do Tesouro; e no que é do expediente, e regime do Tribunal faz as vezes do Presidente, exceto na assinatura das ordens. Vencerá o ordenado de quatro contos de réis, e será substituído pelo Contador Geral”. BRASIL. Lei de 04 de outubro de 1831... Art. 11°.

<sup>487</sup> “O Inspetor de Fazenda de Província é o Chefe da Tesouraria de Província, e que diariamente despachará os negócios do expediente. Estes Inspetores serão propostos pelo Tribunal do Tesouro, sobre informação do Inspetor Geral, e só serão amovíveis por proposta motivada do mesmo Inspetor Geral, precedendo informação do Presidente de província em Conselho, e audiência do Inspetor, que se houver de amover”. BRASIL. Lei de 04 de outubro de 1831... Art. 51°.

<sup>488</sup> BRASIL. Lei de 04 de outubro de 1831... Arts. 11° § 6, 51°, 78°, 84°, 102°.

Tribunal do Tesouro, com seus pareceres em Conselho de Governo. Também dariam conta ao Tribunal do Tesouro dos abusos ou desvios observados na administração, arrecadação e distribuição das rendas, podendo suspender interinamente as transações prejudiciais a Fazenda Pública<sup>489</sup>.

Sobre este assunto, em virtude das discussões da própria lei de reorganização do Tesouro, como da lei de orçamento para o ano financeiro de 1831 a 1832, foi acrescido ao projeto original um artigo que previa, tal como a lei de 30 de dezembro de 1830, que seria também remetido por cópia aos Conselhos Gerais de província o balanço das receitas e despesas e orçamentos, a quem seriam ministrados todos os esclarecimentos, para que estes elaborassem reflexões e representações a serem dirigidas à Assembleia Geral e ao poder executivo. A lei determinava, igualmente, que na Corte e província do Rio de Janeiro a Câmara dos Deputados nomearia uma ou mais comissões entre seus membros para a vista dos livros e documentos da receita e despesa dar o parecer sobre sua legalidade, o que caberia nas demais províncias aos Conselhos Gerais, que proporiam ao poder executivo e legislativo as medidas e providências que julgassem úteis, remetendo em todos os casos, relatórios e observações<sup>490</sup>.

Adicionalmente, estabelecia-se que a exceção das despesas determinadas por lei nenhuma outra seria realizada nas Tesourarias Provinciais, a não ser em casos extraordinários que não admitissem recurso ao Tribunal do Tesouro, quando as Tesourarias ou inspetores de Fazenda poderiam cumprir ordens de despesas dirigidas pelos Presidentes de província em Conselho, que tomariam para si a responsabilidade e participariam ao Ministro da Fazenda. Também não poderia ocorrer nenhuma arrematação de contrato de receita ou despesa pública sem a aprovação dos Presidentes em Conselho nas províncias e do Tribunal do Tesouro na Corte e província do Rio de Janeiro<sup>491</sup>.

De forma geral, pela lei de reorganização do Tesouro<sup>492</sup>, os Presidentes de província em Conselho teriam atribuições no processo de montagem do aparato

---

<sup>489</sup> BRASIL. Lei de 04 de outubro de 1831... Arts. 53º § 3, 54º, 113º, 57º, 87º.

<sup>490</sup> BRASIL. Lei de 04 de outubro de 1831... Arts. 58º, 105º, 106º.

<sup>491</sup> BRASIL. Lei de 04 de outubro de 1831... Arts. 49º, 56º.

<sup>492</sup> Cabe destacar que, apesar das determinações da lei de reorganização do Tesouro, não era consenso entre senadores e deputados à aplicabilidade da mesma no que compete às províncias, havendo inclusive uma oposição a que tal regulamentação fosse extensiva a todo Império. Na Câmara dos Deputados, a questão foi apresentada por Holanda Cavalcanti que, embora reconhecesse a utilidade e necessidade da reorganização do Tesouro, julgava que deveriam, primeiro, se ocupar da reformulação deste aparato

fazendário, ingerência do funcionamento interno das Tesourarias provinciais; além disso, de fiscalização e reflexão sobre as receitas, despesas, orçamentos e determinação dos gastos não previstos pelas prerrogativas das leis orçamentárias. Já aos Conselhos Gerais, competiriam à atribuição de fiscalização e proposição sobre as receitas, despesas e orçamentos que, não obstante, deveriam ser decididos e aprovados pelas instâncias gerais.

Em um nível mais amplo, a lei possibilitava às instâncias provinciais, tanto aos Presidentes de província em Conselho como aos Conselhos Gerais, uma participação direta nas deliberações sobre arrecadação e utilização das receitas de suas províncias, uma vez que elaborariam reflexões e proposições relativas à administração financeira, aspecto este que direcionou algumas das mudanças realizadas pela Assembleia Geral ao projeto apresentado pelo governo. Também seriam responsáveis pela fiscalização da arrecadação e gastos, no sentido de que, com a criação das Tesourarias Provinciais, era necessário estabelecer os mecanismos de controle de suas atuações. No entender do ex-Ministro do Império e também senador Marquês de Barbacena:

a fiscalização não se pode exercitar pelo Ministro da Fazenda sobre a administração provincial, como até agora têm estado as cousas, sem provas; e como haver essas provas? Uma Junta da Fazenda manda o seu balanço ao Tesouro, e diz aí vai o balanço; o mais, que pode fazer o Ministro do Tesouro, é perceber as contradições, que possam haver entre as partes do balanço em si, ou com os documentos, que o componham, mas da moralidade de cada uma dessas partes, e dos documentos, é-lhe impossível; e toda a fiscalização, que possa fazer, está muito longe da que é necessária para cortar pelos abusos destas administrações. Esta lei trata de estabelecer esta fiscalização de modo que seja efetiva, porque não só dá ao Presidente de província, que de perto pode conhecer bem todas as faltas cometidas na Administração da Fazenda, como a obrigação de enviar cópias aos Conselhos Gerais, por este as remeter ao Corpo Legislativo, põe um duplicado freio as malversações dos empregados; e não pode deixar de aparecer com isto um favorável resultado [...].<sup>493</sup>

A fala remete a muitas das preocupações compartilhadas, tanto por senadores como por deputados, no que se refere à fiscalização da administração financeira nas províncias. Não bastava que ela ficasse a cargo dos Presidentes de província em Conselho, mas também dos Conselhos Gerais, duas instituições provinciais, próximas

---

apenas no Rio de Janeiro, para depois se ocuparem da regulação das Tesourarias Provinciais (ACDIB. Sessão de 14 de agosto de 1830. p. 395). No Senado, o mesmo posicionamento foi aventado por alguns senadores, como pelo Marquês de Inhambupe, que se colocava contra todo o projeto, alegando que sua oposição se dava pelo fato de não tratar apenas do Rio de Janeiro, mas também das demais províncias. Essas considerações chegaram a acarretar o adiamento da discussão do projeto pelos senadores (ASIB. Sessão de 14 de maio de 1831. p. 125).

<sup>493</sup> ASIB. Sessão de 14 de maio de 1831. p. 125-6.

da realização dos gastos e arrecadação das rendas e que possuiriam, por isso, maiores recursos que o Ministro da Fazenda para verificar abusos e possibilidades de melhoramento. Além disso, a alçada geral, responsável pelos assuntos de interesse nacional, como a administração financeira do Império, receberia as reflexões das instituições provinciais, a serem remetidas pelas duas instâncias, tanto ao Tesouro Nacional e poder executivo como a Assembleia Geral, para que estas pudessem ficar a parte das situações peculiares a cada província.

Tal constatação tona-se ainda mais relevante ao considerarmos que um dos principais motivos apontados para as dificuldades encontradas na fiscalização das receitas e despesas e, por conseguinte, para a elaboração dos orçamentos pelo Ministério e Assembleia Geral, consistia na imperfeição das contas elaboradas pelas Juntas da Fazenda, aspecto recorrentemente criticado por parte dos Ministérios.

Deste modo, para além das possibilidades de maior ingerência das instituições político-administrativas provinciais nos negócios de suas províncias, elas se apresentavam como uma saída objetiva – e, diga-se disponível - para a efetiva regulação e fiscalização das finanças do Estado, o que poderia, por exemplo, na opinião do Ministro da Fazenda, Marquês de Barbacena, ajudar a suprir o déficit orçamentário do Império<sup>494</sup>. As previsões da lei de orçamento de 1831-1832 e de reorganização do Tesouro se valiam delas para harmonizar o sistema de “fiscalização e publicidade” das finanças com as propostas de melhoramento da estrutura financeira do Império e, não menos, com os pressupostos de regulação para muitos concernentes com o “governo representativo”<sup>495</sup>.

---

<sup>494</sup> PONTES, Felisberto Caldeira Brant. *Relatório do Ministro, e Secretário de Estado dos Negócios da Fazenda na sessão de 15 de maio de 1830*. Rio de Janeiro: Typographia Imperial e Nacional, 1830. Disponível em <http://brazil.crl.edu/bsd/bsd/u1509/000002.html>. Acessado em 01 de junho de 2014. p. 04. p. 09. Para uma descrição do relatório ver: CARREIRA, Liberato de Castro. *História Financeira e orçamentária do Império do Brasil desde sua fundação*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1889. p. 153-154.

<sup>495</sup> Caminha neste sentido o relatório apresentado à Câmara dos Deputados pelo Ministro da Fazenda de 1830, Marquês de Barbacena, com as despesas e receitas dos anos 1828-1829 e orçamento de 1831-1832. Na ocasião, o Ministro se desculpava com os parlamentares, informando que: “Não são elas [as contas] perfeitas, nem podem corresponder completamente a quanto a Câmara tem direito de exigir e desejar, porque em contabilidades, escrituração, e revisão de contas muito há que aperfeiçoar, e criar. A câmara, refletindo nos maus elementos que o Ministro emprega, porque o Tesouro, as Juntas de Fazenda, e as Secretarias de Estado não estão organizadas em harmonia com o sistema de fiscalização, e publicidade, que exige o Governo Representativo, desculpará, espero eu, as imperfeições involuntárias, ou filhas de circunstâncias locais [...]”. PONTES, Felisberto Caldeira Brant. *Relatório do Ministro, e Secretário de Estado dos Negócios da Fazenda na sessão de 15 de maio de 1830...*

Portanto, apesar das poucas alterações realizadas em relação ao projeto inicial referentes às atribuições delegadas às instituições político-administrativas provinciais para a reorganização do Tesouro, é significativo o fato de que, durante as discussões parlamentares, foram feitos acréscimos para que as atribuições de caráter executivo competissem não somente aos Presidentes de província, mas aos Presidentes de província em Conselho e para que os Conselhos Gerais também tivessem parte na fiscalização e proposição da administração financeira provincial. Devido ao já vencido para a lei de orçamento do ano financeiro de 1831 a 1832, não ocorreram maiores embates relativos à interferência das instituições político-administrativas provinciais na gerência financeira de suas respectivas províncias, cujos argumentos, também neste caso, passavam pelo conhecimento das circunstâncias específicas, necessário para um “juízo exato”<sup>496</sup> da atuação da Tesourarias e pelas garantias oferecidas pela fiscalização a cargo de mais de uma instância, tanto em nível provincial – Presidentes de província em Conselho e Conselhos Gerais, como geral – Ministério, Câmara dos Deputados e Senado.

Todavia, as análises e reflexões elaboradas pelos Presidentes de província em Conselho e Conselhos Gerais, bem como sua submissão ou não a alçada central continuaria a dividir as opiniões dos legisladores. É de se notar que a crença de que era preciso melhorar o sistema de administração financeira e fiscalizar de forma mais efetiva as rendas e despesas nacionais e provinciais, também se fez presente nos debates das leis orçamentárias subsequentes.

Na apresentação do balanço geral das receitas e despesas do ano financeiro de 1829-1830 e do orçamento do ano futuro, o Ministro da Fazenda, José Ignácio Borges, apontava como maior causa para a diminuição da receita e despesa, o que iria, em sua opinião, contra a “prosperidade crescente” do país, “[...] o desleixo, e prevaricação de muitos dos agentes da administração, protegidas pela dificuldade que há em os responsabilizar com legalidade, e punir com severidade”<sup>497</sup>.

---

<sup>496</sup> A expressão é utilizada pelo Marquês de Barbacena nas discussões do Senado, comentando sobre a proposta para que os Presidentes de província em Conselho marcassem os ordenados, medida que “não só é a da maior justiça, como deve tender a contentar aos filhos das Províncias do Império, que ficam por este modo atendidos em seus merecimentos [...]”. ASIB. Sessão de 14 de maio de 1831. p. 126-127.

<sup>497</sup> BORGES, José Inácio. *Relatório do Ministro, e Secretário de Estado dos Negócios da Fazenda na sessão de 15 de maio de 1831*. Rio de Janeiro: Typographiade Gueffier E. C., 1831. Disponível em <http://brazil.crl.edu/bsd/bsd/u1510/000002.html>. Acessado em 01 de junho de 2014. p. 04.

Em seu relatório, ressaltava os avanços advindos da lei de 15 de dezembro de 1830, mas indicava que, dentre os problemas encontrados para o melhoramento da situação financeira do país, figurava a falta de execução das leis ou a execução de medidas “impolíticas e tirânicas”, bem como das Juntas de Fazenda, que ainda persistiam em algumas províncias. Propunha, por isso, que elas deveriam ser substituídas e pareadas com a mesa do Tesouro, e os Conselhos Provinciais encarregados do exame da legalidade e moralidade das contas, “considerando tais exames como peças auxiliares aos que se fizerem na Corte pelas Comissões da Assembleia nas Estações da Fazenda”<sup>498</sup>. Proposta esta em consonância com as prerrogativas da lei de reorganização do Tesouro, que ainda estava em discussão no Parlamento<sup>499</sup> quando da apresentação do relatório pelo Ministro da Fazenda.

Para além da reestruturação da estrutura fazendária e intensificação da fiscalização, contempladas pela lei de reorganização do Tesouro, outras saídas seriam apresentadas pelos parlamentares, ainda em 1831, as quais, além de incluir estes aspectos, previam a divisão do orçamento entre as receitas e despesas gerais e as particulares. O assunto ganhava fôlego diante das discussões sobre a ampliação da autonomia provincial, que proliferaram ainda mais com a Abdicação de D. Pedro I.

É neste sentido a proposta feita poucos dias após a apresentação do relatório do Ministro da Fazenda pelo deputado Manoel Amaral<sup>500</sup>, que requeria, afirmando que sempre se opôs ao sistema de centralização de finanças por ser prejudicial as províncias e ao Império como um todo, que a comissão de orçamento classificasse as despesas gerais da nação e as particulares de cada província, declarando a importância de uma e outra e que marcassem, também, a cota com a qual as províncias deveriam concorrer para as despesas gerais da nação e para as suas particulares, tudo para ser apresentado antes das discussões da lei de orçamento<sup>501</sup>. Na ocasião, diversos deputados apoiaram a

---

<sup>498</sup> BORGES, José Inácio. *Relatório do Ministro, e Secretário de Estado dos Negócios da Fazenda na sessão de 15 de maio de 1831...* p. 05-12.

<sup>499</sup> Menos de um ano após a promulgação da lei de 04 de outubro de 1831, já estavam em exercício às tesourarias de São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Bahia, Pernambuco, Alagoas e Rio Grande do Norte, organizadas as do Espírito Santo, Paraíba e Piauí e nomeados os empregados para as do Ceará, Maranhão e Pará, faltando Sergipe, Goiás e Mato Grosso. Ver: CARREIRA, Liberato de Castro. *História Financeira e orçamentária do Império do Brasil desde sua fundação...* p. 186.

<sup>500</sup> Eleito pela província da Bahia.

<sup>501</sup> ACDIB. Sessão de 17 de maio de 1831. p. 47.



proposta, alegando que a primeira parte do requerimento reforçava o voto da Câmara dos Deputados no projeto sobre a reorganização do Tesouro.

A questão voltaria ao debate durante as discussões específicas do projeto de lei para orçamento do ano financeiro de 1832 e 1833, cuja proposta inicial designava que as despesas públicas, até então a cargo do Tesouro Nacional e das Fazendas Provinciais, seriam classificadas em despesas gerais e provinciais; as primeiras ordenadas pelo Ministro da Fazenda e as segundas pelos Presidentes de província na conformidade das leis e das necessidades do serviço provincial, regulados pelos Conselhos de Governo<sup>502</sup>.

O deputado Henriques de Rezende era contrário à proposição. Considerava o artigo impraticável e expunha as dificuldades encontradas pela Comissão de orçamento. Uma vez que a Constituição proibia aos Conselhos Gerais a iniciativa sobre impostos, a Comissão optara por cometer a administração executiva da província o orçamento, revestindo-a de autoridade legislativa. Mais a frente, defenderia que tal projeto não poderia passar enquanto não fosse reformada a Constituição que não permitia a iniciativa sobre impostos pelas instituições provinciais e que, a lei de 20 de outubro de 1823 ainda não fora alterada, deixando a cargo dos Conselhos de Governo atribuições que julgava ser dos Conselhos Gerais<sup>503</sup>. Argumentos que não indicam, entretanto, uma oposição à autonomia provincial, que era amplamente defendida por Henriques de Rezende, mas sim a defesa, em detrimento de medidas paliativas, da reforma da Constituição.

A partir de outra justificativa, o deputado Duarte Silva afirmava que não votaria pelo artigo, deixando as despesas a cargo dos Presidentes de província em Conselho, pois,

parecendo-lhe cada um deles convertido em um sultão ou bachá, mandar pagar a quem quisesse, e ordenar que não fosse pago quem lhe não caísse em graça; quanto jamais que sendo um presidente autoridade administrativa, cujo conselho em miniatura equivalia ao conselho de estado não podia ter mais atribuições do que um Ministro de Estado.<sup>504</sup>

Novamente, a ligação entre os Presidentes de Província e os Conselhos de Governo aparecia como justificativa para a oposição às propostas que atribuíam a estas instituições funções na regulamentação do Estado, argumento que começara a assumir proeminência a partir da Abdicação de D. Pedro I, em 1831. A comparação entre as

<sup>502</sup> ACDIB. Sessão de 28 de julho de 1831. p. 277.

<sup>503</sup> ACDIB. Sessão de 28 de julho de 1831. p. 280.

<sup>504</sup> ACDIB. Sessão de 28 de julho de 1831. p. 277.

instituições provinciais e gerais também era frequente, bem como as disputas sobre o poder delegado a elas. Para o deputado Duarte Silva, a proposta dava prerrogativas maiores aos Presidentes de província em Conselho do que àquelas dos Ministros de Estado, o que, em seu entender, converteria os Presidentes em sultões ou bachás<sup>505</sup>. A mesma opinião era compartilhada por outros deputados como Honório Hermeto Carneiro Leão<sup>506</sup>, que indicava receios de delegar estas atribuições aos Presidentes de província, e por isso sugeria que deveriam dar maior ingerência aos Conselhos Gerais, para que a matéria não fosse arbitrariamente decidida pela autoridade administrativa.

O Ministro da Fazenda da época, Bernardo Pereira de Vasconcellos, também esclarecia sua oposição à proposta. Afirmava ser sempre contra a centralização e que todas as medidas contra ela “são acertadas e de interesse público”. Porém, receava os perigos desta divisão, uma vez que, haveria províncias que não possuiriam sobras e que o projeto diminuiria a arrecadação nacional. Considerava, igualmente, que a separação entre rendas gerais e provinciais já fora determinada na última lei de orçamento, mas não julgava ser conveniente a distinção entre receita geral e particular: “se todas as rendas do estado não chegam para suas despesas como poderão chegar, feita a divisão de receita geral e particular, para as despesas gerais e provinciais?”<sup>507</sup> Assim, defendia que somente poderiam adotar tal medida quando as províncias tivessem os meios necessários para as despesas provinciais, apesar de ser favorável à submissão aos Conselhos Gerais do exame das receitas e despesas provinciais<sup>508</sup>. Sua oposição se dava, sobretudo, a divisão das receitas e à conferência da atribuição de realização das despesas aos Presidentes de província, ainda que em Conselho de Governo, apesar de ser favorável às análises e reflexões a serem elaboradas pelos Conselhos Gerais.

Ainda em oposição à proposta, destaca-se o posicionamento de outros deputados que, devido à província de origem, como Carneiro da Cunha, alegavam que as “ideias” de descentralizar as finanças e alargar os laços que uniam as províncias trariam benefícios somente para àquelas que possuíam rendas avultadas.

---

<sup>505</sup> Bachá, de acordo com Antônio de Moraes Silva (1789), faz referência ao “título turco de governador de província [...]”. Ver: SILVA, Antônio Moraes. *Diccionario da lingua portugueza* - recompilado dos vocabulários impressos até agora, e nesta segunda edição novamente emendado e muito acrescentado, por ANTÔNIO DE MORAES SILVA. Lisboa: Typographia Lacerdina, 1813. Disponível em <http://www.brasilliana.usp.br/en/diccionario/edicao/1>. Acessado em 02 de maio de 2014.

<sup>506</sup> ACDIB. Sessão de 28 de julho de 1831. p. 277- 281.

<sup>507</sup> ACDIB. Sessão de 01 de agosto de 1831. p. 06.

<sup>508</sup> ACDIB. Sessão de 29 de julho de 1831. p. 281-2.

Portanto, os argumentos contrários às proposições do projeto estavam ancorados em razões múltiplas, em especial, na proeminência da realização das reformas constitucionais e observância da divisão entre os poderes estabelecidos pela Constituição, os receios dos abusos que pudessem ser cometidos pelos Presidentes de província ou mesmo a situação financeira de determinadas províncias, que poderiam ser prejudicadas.

Já dentre os favoráveis a proposta, paradigmaticamente, se situavam tanto deputados que, em geral, se mostravam contrários às maiores possibilidades de autonomia provincial e de decisão por parte das instituições provinciais de assuntos a elas peculiares como deputados que propugnavam uma ampliação desta autonomia e mesmo o federalismo. Ambos defendiam a proposta a partir de motivos, bem como de horizontes sobre as implicações da medida, distintos.

Em uma posição intermediária, o deputado Manoel do Amaral defendia que a fixação das despesas cabia aos Presidentes de província em Conselho e não aos Conselhos Gerais, pois as resoluções destes precisavam de aprovação da Assembleia Geral (assim, as províncias continuariam sem autonomia decisória sobre o assunto), além de que, a matéria seria de competência executiva e não legislativa<sup>509</sup>. Para o deputado Amaral, apesar da superioridade do liberalismo da Constituição brasileira, em países como França e Inglaterra, receitas e despesas próprias eram permitidas aos departamentos, condados e distritos<sup>510</sup>. E mais, não haveria impedimento à Assembleia delegar seus poderes a outras instituições, pois esta prática já ocorria, como na concessão de arbítrio para os Presidentes em Conselho marcarem provisoriamente ordenados aos mestres de primeiras letras.

Razões distintas eram utilizadas pelo deputado Rebouças, que tradicionalmente se colocava contra a ampliação da atuação das instituições provinciais. Neste caso, alegava que os Presidentes seriam regulados pelos Conselhos de Governo e que, na realidade, o artigo não alterava a prática de acordo com a Constituição e com a lei, segundo as quais algumas despesas dependiam da ordem e fiscalização do Tesouro,

---

<sup>509</sup> ACDIB. Sessão de 29 de julho de 1831. p. 283.

<sup>510</sup> ACDIB. Sessão de 02 de agosto de 1831. p. 13.

enquanto outras, puramente provinciais e locais ficavam a cargo das Tesourarias Provinciais, sob as ordens dos Presidentes e regulação dos Conselhos de Governo<sup>511</sup>.

Em seu entender, a divisão entre despesas gerais e provinciais já havia sido consagrada pela lei de 20 de outubro de 1823 (que designava a oitava parte das sobras para os Presidentes em Conselho), nas leis de orçamento anteriores e estava na conformidade da lei de reorganização do Tesouro<sup>512</sup>. E mais, que caso contrário, dariam “um passo retrogrado que nos abismaria nos embaraços do sistema colonial; acrescento que a sanção dos atos dos conselhos provinciais era da atribuição do Ministro do Império e não do da Fazenda”<sup>513</sup>. O deputado recorria aos Conselhos de Governo para que a atribuição de fixação das despesas ficasse a cargo do executivo provincial, pois não haveria “coisa mais importante para estes Conselhos do que a distribuição, arrecadação, fiscalização e exame dos impostos; porque do contrário tais conselhos não passariam de verdadeiros espantalhos [...]”<sup>514</sup>.

Lembramos que Rebouças era da Bahia, província que possuía uma avultada receita e poderia ser beneficiada com a divisão proposta. Quanto à determinação dos gastos, sua defesa era que elas fossem efetivadas pelos Presidentes em Conselho de Governo, o que deixava a atuação, em certa medida, atada ao centro-político do Império, mediante a participação dos “delegados do Imperador”, mas permitia que eleitos da localidade, como ele próprio, que já fora conselheiro de governo da Bahia, interferissem nas determinações. Já em relação à fiscalização, não se opunha a conceder essa prerrogativa aos Conselhos Gerais<sup>515</sup>.

Em situação similar, o deputado Montezuma<sup>516</sup> afirmava que a doutrina do artigo já havia sido aprovada em leis anteriores, julgando-a necessária para melhor arrecadação, fiscalização e aplicação das rendas. Mencionava passagens de Montesquieu e Stewart, defendendo que estes autores recomendavam a justiça distributiva em matéria de finanças, além de que cada um pagasse de acordo com suas posses. E concluía citando Adam Smith que se “as administrações locais são sujeitas a abusos, estes fazem muito pequeno mal comparados com aqueles que resultão dos

---

<sup>511</sup> ACDIB. Sessão de 28 de julho de 1831. p. 278.

<sup>512</sup> ACDIB. Sessão de 01 de agosto de 1831. p. 06; ACDIB. Sessão de 02 de agosto de 1831. p. 12.

<sup>513</sup> ACDIB. Sessão de 01 de agosto de 1831. p. 07.

<sup>514</sup> ACDIB. Sessão de 01 de agosto de 1831. p. 07.

<sup>515</sup> ACDIB. Sessão de 01 de agosto de 1831. p. 07.

<sup>516</sup> Francisco Gê Acayaba de Montezuma foi eleito deputado suplente pela Bahia.

gravíssimos prejuízos que se arraigam e se desenvolvem na administração geral”<sup>517</sup>. Assim, sua defesa era, sobretudo, para que os Presidentes de província ficassem a frente do processo.

Em uma terceira via, também favorável à proposta, o deputado baiano Lino Coutinho, defensor da ampliação da autonomia provincial, falava de forma mais direta sobre uma das questões que ditava o pano de fundo dos debates sobre a divisão entre despesas gerais e peculiares, que consistia no grau de interferência dos Presidentes de província em Conselho de Governo ou dos Conselhos Gerais na administração financeira das províncias e a submissão ou não das prerrogativas às instâncias gerais, o que se convertia em uma discussão sobre o próprio regime do Império. Favorável à maior ingerência das instituições provinciais, defendia que o bem particular de cada província correspondia ao bem geral do Império, e que “era melhor que cada província se governasse por si com certa união do que obrigá-las a desunião querendo conservar o rigorismo da centralização”<sup>518</sup>.

O deputado Ernesto Ferreira França<sup>519</sup>, também de uma província que possuía rendas avultadas, apelava à outra interpretação da Constituição e defendia que o federalismo era nela reconhecido quando previa o direito de todo cidadão intervir nos negócios peculiares de sua província mediante os Conselhos Gerais e as câmaras municipais. Alegava que a Constituição estabelecia que os Conselhos Gerais não poderiam ter iniciativa sobre impostos, mas que a lei em questão, longe de ser inconstitucional como indicado por certos deputados, tratava da aplicação de seus produtos para as despesas indispensáveis, não alterando as restrições impostas aos Conselhos Gerais pela Carta Constitucional. Por fim, afirmava que a função da Assembleia Geral era “guardar a constituição e promover o bem geral da nação” e que “era muito amigo desta unidade e de promover os interesses gerais da nação; mas sem ofensa dos interesses locais, cuja particular direção só podia ser bem desempenhada pelas autoridades locais, e não pelas gerais [...]”<sup>520</sup>.

Em suma, pretensões opostas sobre o sistema de governo do Império, nesta ocasião, se emparelharam em favor do projeto de lei. O que poderia decorrer tanto da

---

<sup>517</sup> ACDIB. Sessão de 02 de agosto de 1831. p. 13.

<sup>518</sup> ACDIB. Sessão de 17 de maio de 1831. p. 48.

<sup>519</sup> Deputado eleito por Pernambuco.

<sup>520</sup> ACDIB. Sessão de 03 de agosto de 1831. p. 17-18.

defesa dos interesses de suas províncias particulares como de entendimentos distintos acerca dos impactos que as medidas propostas acarretariam. Lino Coutinho e Ernesto Ferreira França eram *exaltados*, e defendiam ferrenhamente as reformas constitucionais, cuja polêmica, neste momento, já havia se iniciado na Câmara dos Deputados. Eram propugnadores de uma ampla autonomia provincial e também nutriam aspirações federalistas<sup>521</sup>. Já Montezuma e Rebouças, associados aos *caramurus*, se colocavam contrários às alterações na Constituição e defendiam uma monarquia fortemente centralizada, em geral, desfavoráveis às proposições que ampliavam a autonomia provincial.

Outro caminho apontado para a manutenção de fortes vínculos entre as províncias e o centro passava pela oposição à proposta do projeto de lei. Contrapondo às ideias expressas no sentido da defesa de uma “federação”, o deputado Castro e Silva<sup>522</sup>, contrário ao projeto de lei, defendia que o:

Brasil constitui um patrimônio único, uma peça inteira, como queremos nós pois fazer estado no estado, ou estados independentes, como parece querer esta lei? Eu comparo o Brasil a um pai de família que tendo um rico patrimônio, o devia distribuir por seus filhos a proporção de suas necessidades, e não dar só aos ricos e abandonar os pobres [...].<sup>523</sup>

Parte de sua fala caminhava, tal como a do Ministro do Império, no sentido de que esta divisão prejudicaria determinadas províncias. Comparando o Brasil a um pai de família, considerava que deveriam distribuir as rendas e os gastos de acordo com as necessidades de cada filho. Ainda declarava que apenas os deputados da Bahia, Pernambuco e Maranhão defendiam o projeto, enquanto os representantes das províncias cujas receitas não chegavam para as despesas, como ele próprio, representante do Ceará, não se pronunciavam a favor.

Salientamos que a oposição ou a defesa da proposta não se dava necessariamente a partir do critério da ampliação da autonomia provincial, como demonstra a rejeição do

---

<sup>521</sup> Neste momento, as discussões sobre o “federalismo” já eram intensas em diferentes espaços e reverberavam nos debates legislativos, dando indícios dos anseios compartilhados por alguns parlamentares de ampliação da autonomia provincial em relação ao governo central. E tais debates, como era de se esperar, figuravam nas propostas relativas à administração financeira do Estado. Assim como em outras discussões, a questão da “federação” aparecia diretamente vinculada à recorrência a distintas interpretações da Constituição de 1824, as quais eram utilizadas na defesa ou oposição das propostas que envolviam maiores possibilidades de intervenção dos governos provinciais na administração de suas respectivas províncias, e nas delimitações da necessidade ou não de submissão do desempenho das atribuições delegadas a estas instituições à alçada geral e não menos, quais autoridades provinciais as desempenhariam.

<sup>522</sup> Deputado pela província do Ceará.

<sup>523</sup> ACDIB. Sessão de 01 de agosto de 1831. p. 08.

projeto por deputados favoráveis à delegação de jurisdição legislativa para as províncias, como Rezende e Vasconcellos; e sua defesa, como já indicado, poderia ser no sentido de controle do processo pelo poder geral, com a vinculação aos Presidentes de província, de expectativas de que a proposição implicaria em uma ampla autonomia provincial, tal qual entre os defensores do federalismo ou ainda pela defesa dos interesses específicos de determinada província. Aspectos não dissociados, que poderiam aparecer de maneira conjugada. Mas somava-se a questão da província de origem e da aparente multiplicidade das expectativas acerca das medidas, outro ponto a se considerar, que também se agregava a estas posições: a diferenciação entre “autonomia legislativa” e “autonomia financeira”.

Explicitando essa diferenciação, o deputado Joaquim Manuel Carneiro da Cunha, por exemplo, alegava que esta não era a ocasião adequada para falarem de “federação”, e que ele mesmo apoiaria estas ideias para a criação de “pequenas assembleias provinciais”. Mas, por considerar que uma lei de finanças deve atender à utilidade, votava contra o projeto por considerá-lo impraticável<sup>524</sup>. Ainda alegava que não encontrava inconstitucionalidade na proposta, mas não votava nela por considerar que não simplificaria a administração.

Após o debate, foi rejeitada a proposta de que as despesas gerais seriam determinadas pela Assembleia Geral, e as provinciais pelos Presidentes de província em Conselho. As despesas, pré-determinadas pela lei, eram divididas entre nacionais e provinciais, mas a receita estabelecida em uma única quantia. Sem embargo, no Senado, a questão do grau de interferência das instituições político-administrativas provinciais e à qual delas competiria tal atribuição também foi alvo de debates, mesmo diante da supressão pelos deputados da parte do projeto que dava a prerrogativa de determinação das despesas aos Presidentes de província em Conselho.

Durante as discussões dos orçamentos das províncias, o Marquês de Barbacena pediu a palavra, afirmando que, pela lei do Tesouro, todas as contas da receita e despesa deveriam ser submetidas aos Conselhos Provinciais para que estes interpusessem seus pareceres à Assembleia Geral, “e a esta compete à decisão da moralidade daquelas contas; mas por este artigo vejo- unicamente – aos Conselhos Provinciais, o que quer dizer que já não venha a Assembleia [...]. Para a fiscalização das contas já está

---

<sup>524</sup> ACDIB. Sessão de 03 de agosto de 1831. p. 16.

determinado na Lei do Tesouro, e assim insistirei na supressão deste artigo”<sup>525</sup>. Em sua opinião, os Conselhos Gerais eram, de fato, os mais próprios para tomar as contas, mas elas deveriam ser submetidas à Assembleia, pois se esta não detivesse conhecimento sobre estes exames, não poderia determinar as contas para os anos futuros.

A assertiva era apoiada por outros senadores. O senador Vergueiro<sup>526</sup> defendia que se a Assembleia é quem decreta as despesas, era necessário que soubessem as que foram feitas<sup>527</sup>. Além disso, ponderava que, caso não houvesse a submissão dos Conselhos Gerais à Assembleia Geral, poderia ocorrer que, sabendo que:

ninguém toma contas, pode muito facilmente em Províncias pequenas aplicar a renda muito mal, fundado em que ninguém lhe há de tomar contas; e vindo para cá, ainda que não sejam examinadas, basta a consideração de serem tomadas pelo Corpo Legislativo; mas logo que se diz que ninguém lhe toma contas, o Conselho indo com o Presidente pode fazer o que quiser.<sup>528</sup>

Afirmava, assim, temer os abusos que pudessem cometer os Presidentes, pois os Presidentes de província em Conselho determinavam as despesas, mas quem as executavam eram os Presidentes para depois prestarem contas aos Conselhos, “ora se o Presidente tiver a proteção do Conselho, está visto que fica absolvido, e tendo de vir aqui, basta só esta consideração para acabar muito abuso [...]. Em uma palavra como esta despesa é feita a custa da Nação, ela deve fiscalizá-la”<sup>529</sup>.

Já em favor do projeto, o senador Borges notava uma dupla confusão sobre seu teor. Esclarecia, em oposição a associação feita pelo Marquês de Barbacena relativa à receita e despesa, que, pelo projeto de lei em debate, a receita ficaria em apenas um caixa, sendo apenas a despesa dividida em duas – nacionais e provinciais – e que o artigo tratava apenas do exame, o que, em sua opinião, deveria ser feito nas próprias províncias, visto que “na Corte nunca se hão de realizar, e praza a Deus que o Tesouro reformado possa conhecer das contas aqui do Rio de Janeiro”<sup>530</sup>.

Também notava que o senador Vergueiro fizera uma confusão entre os Conselhos de Governo e os Conselhos Gerais. E informava que, justamente, como garantia, mais de uma instituição, como previsto pelo projeto e por leis anteriores, ficava encarregada do exame das contas. Os Presidentes de província em Conselho

---

<sup>525</sup> ASIB. Sessão de 18 de outubro de 1831. p. 295.

<sup>526</sup> Escolhido senador pela província de Minas Gerais.

<sup>527</sup> ASIB. Sessão de 18 de outubro de 1831. p. 296.

<sup>528</sup> ASIB. Sessão de 18 de outubro de 1831. p. 296.

<sup>529</sup> ASIB. Sessão de 18 de outubro de 1831. p. 297.

<sup>530</sup> ASIB. Sessão de 18 de outubro de 1831. p. 295.



decretavam e depois, os Conselhos Gerais examinavam, assim “já são duas entidades distintas”. Ainda acrescentava que, nas províncias, poderiam igualmente ocorrer às denúncias nos casos de abuso e negligência, e “lá é mais fácil apresentar a vista da liberdade da Imprensa. Se lá houver alguma família preponderante também a pode haver aqui para com a Assembleia. [...]”<sup>531</sup>. Na mesma direção, Almeida e Albuquerque alegava que o artigo tratava apenas de algarismos e que nem mesmo seria preciso que os Conselhos tomassem conta. Pretender que estes exames fossem ao Rio de Janeiro, a seu ver, apenas aumentaria o trabalho<sup>532</sup>.

Argumentos estes que, ao contrário das discussões na Câmara dos Deputados, demonstravam, preponderantemente, uma preocupação com a eficácia administrativa da fiscalização das finanças.

Ao fim, a lei de 15 de novembro de 1831<sup>533</sup>, que orçava a receita e despesa para o ano financeiro de 1832-1833, não provocava maiores alterações nas prerrogativas já determinadas na lei de 15 de dezembro de 1830 e de 04 de outubro de 1831 em relação à fiscalização a ser desempenhada pelos Conselhos Gerais, mas, por outro lado, computava aos Presidentes de província em Conselho de Governo a gerência dos gastos cuja previsão legal ficava pré-determinada de acordo com a província<sup>534</sup>. Devido a sua “natureza” executiva, caberia aos Presidentes de província em Conselho não apenas a fiscalização, mas também a gestão dos gastos designados pelas instâncias gerais.

Mas, de fato, as propostas efetivadas ainda em 1831 relativas à discriminação das receitas e despesas gerais e provinciais e da ingerência das instituições político-administrativas provinciais na administração financeira das províncias reverberaria de forma intensa na lei de orçamento subsequente - a Lei de 24 de Outubro de 1832, referente ao ano financeiro de 1833 a 1834 - que efetivava uma tentativa de maior controle das finanças provinciais<sup>535</sup> e, igualmente, conferia atribuições aos Presidentes

---

<sup>531</sup> ASIB. Sessão de 18 de outubro de 1831. p. 296.

<sup>532</sup> ASIB. Sessão de 18 de outubro de 1831. p. 295.

<sup>533</sup> BRASIL. Lei de 15 de Novembro de 1831. *Collecção das Leis do Império do Brazil de 1831: Atos do Poder Legislativo*. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1875.

<sup>534</sup> Sobre o assunto ver também: OLIVEIRA, Carlos Eduardo França de. *Poder local e palavra impressa...* p. 334-40.

<sup>535</sup> CUNHA, Alexandre Mendes. *Da Junta da Real Fazenda à Tesouraria Provincial...* p. 204.

de província em Conselho e aos Conselhos Gerais, se bem que fortalecendo ainda mais os segundos que os primeiros<sup>536</sup>, como observa Carlos Eduardo França de Oliveira<sup>537</sup>.

A lei de 24 de Outubro de 1832 efetuava uma divisão detalhada entre as despesas públicas, até então a cargo do Tesouro Nacional, entre despesa geral e despesa provincial<sup>538</sup>. Mantendo as prerrogativas da lei de 15 de novembro de 1831, especificava que os gastos seriam despendidos pelo Ministro e Secretário dos Negócios do Império na província do Rio de Janeiro e, nas demais, pelos Presidentes de província em Conselho de Governo, que continuariam assim a ser responsáveis pela direção dos gastos provinciais já previstos por lei<sup>539</sup>.

A lei instituía, nas disposições comuns, que, enquanto não se organizassem completamente as secretarias dos governos das províncias, os Presidentes de província em Conselho ficavam autorizados a aumentar ordenados e o número de empregados delas, contando que não excedessem a quantia fixada na lei para despesa das Presidências, secretarias e Conselho de Governo, medida esta necessária tendo em vista o progressivo aumento de atribuições a cargo dos Presidentes e Conselhos de Governo. Já quando nas determinações dos artigos de despesas provinciais a quantia calculada fosse diminuta e em outro artigo houvesse sobra, os Ministros do Império e Justiça na Corte e os Presidentes de província em Conselho nas províncias, poderiam suprir,

---

<sup>536</sup> Na Câmara dos Deputados as discussões tiveram início em julho e foram finalizadas em setembro de 1832, enquanto no Senado o projeto de lei foi debatido em outubro de 1832. Simultaneamente, deputados e senadores se ocupavam dos debates sobre as bases para a reforma da Constituição, os quais incluíam a questão da organização financeira e o papel das instituições provinciais nela.

<sup>537</sup> OLIVEIRA, Carlos Eduardo França de. *Poder local e palavra impressa...* p. 342.

<sup>538</sup> A despesa provincial seria empregada com a presidência, secretaria e Conselho de Governo, Conselho Geral, escolas de instrução e biblioteca pública, paróquias, socorros às câmaras, casas de misericórdia, hospitais, expostos e seminários, obras públicas de interesse e serviço das províncias, dentre outros, além de tudo que se referisse à administração e à economia peculiar das províncias. Já a despesa geral incluía: Casa Imperial; Regência, Ministério e Conselho de Estado; Corpo Legislativo; Tribunais de Justiça Civil e Militar (enquanto existir), Relação Eclesiástica e Catedrais; Exercito, Marinha e Diplomacia; Escolas maiores de Instrução Publica; Correios, faróis, canais e estradas gerais e, aquisição de terrenos, construção de palácios para decência e recreio do Imperador e sua família; Tesouro Nacional e Tesourarias filiais; Junta do Comércio (enquanto existir); Alfândegas, Mesas e Administrações de Rendas; Casas de Moeda e Tipografia Nacional; Caixa da Amortização da Divida Publica e suas filiais; Comissões de liquidações da Fazenda Nacional; empregados vitalícios de Tribunais e Repartições extintos; Monte Pio e remunerações de serviços; pagamento da divida publica interna e externa e, por conta de depósitos e; socorros ás províncias para seu déficit. BRASIL. Lei de 24 de Outubro de 1832. *Colleção das Leis do Império do Brazil de 1832: Atos do Poder Legislativo*. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1874. Arts. 1º, 36º, 2º § 1 a 17.

<sup>539</sup> Os diversos artigos detalham os gastos que, em cada província, poderiam ser despendidos pelos Presidentes de província em Conselho de Governo. Ver: BRASIL. Lei de 24 de Outubro de 1832...

dentro dos limites da soma designada para cada província, sendo sujeitos, contudo, à sua responsabilidade<sup>540</sup>.

As disposições da lei efetuavam, do mesmo modo, a divisão entre a receita provincial e receita geral, estabelecendo que pertenceria à receita provincial todos os impostos existentes não compreendidos na receita geral<sup>541</sup>. Estas receitas seriam escrituradas a parte e arrecadas pelas Tesourarias Provinciais, segundo os regulamentos existentes ou organizados pelo Presidente de província em Conselho de Governo, com a aprovação do governo. O produto deveria ser recolhido em cofre distinto, distribuído pelos Presidentes de província em Conselho na conformidade da lei<sup>542</sup>.

Tanto a receita como a despesa provincial seriam fixadas pelos Conselhos Gerais, sob orçamento dos Presidentes de província. No dia da abertura dos Conselhos Gerais, os Presidentes apresentariam um relatório impresso com orçamento da receita e despesa provincial e as contas do ano findo, e ministrariam todos os esclarecimentos que os Conselhos Gerais solicitassem, sendo que os secretários e inspetores das Tesourarias assistiriam às discussões a convite dos Conselhos Gerais. Os orçamentos seriam, enquanto não fosse reformada a Constituição, remetidos à Câmara dos Deputados pelo intermédio do Ministro da Fazenda para serem corrigidos e aprovados pela Assembleia Geral. As contas das despesas do ano findo, depois de examinadas pelos Conselhos Gerais, seriam remetidas da mesma maneira para a Câmara dos

---

<sup>540</sup> BRASIL. Lei de 24 de Outubro de 1832... Arts. 35º, 65º.

<sup>541</sup> Eram compreendidos na receita geral: os emolumentos e direitos de Alfândega por importação, exportação, baldeação, e reexportação; meio por cento de assinados das Alfândegas; armazenagem, ancoragem, e faróis; contribuição da Junta do Comércio sobre volumes e embarcações e imposto denominado do Banco sobre as que navegam de barra fora; imposto de quinze por cento das embarcações estrangeiras, que passam a ser nacionais e, o do cinco por cento da venda das nacionais; os direitos de vinte e cinco por cento do ouro; a siza da venda dos bens de raiz; porte de Correios de mar e terra; impostos para a Caixa de Amortização da dívida pública; dízimos do açúcar, algodão, café, tabaco, fumo e a contribuição das sacas de algodão; dízimos do gado *vaccum* e *cavallar*; vinte por cento dos couros do Rio Grande do Sul e os quarenta por cento na aguardente de consumo na Bahia para resgate das cédulas; selo das Mercês, dizima da Chancelaria, novos e velhos direitos das Graças, títulos expedidos pelo Poder executivo e Tribunais e emolumentos que se cobram no Tribunal Supremo de Justiça; chancelaria da Imperial Ordem do Cruzeiro e das três Ordens Militares, Mestrado e três quartos das Tensas; meios soldos das Patentes Militares e contribuição do Monte Pio; matriculas dos Cursos Jurídicos, e Academias; rendimentos das Casas da Moeda; venda do pau-brasil e dos próprios nacionais; renda diamantina e fóros de terrenos da Marinha; bens de defuntos e ausentes, cobrança da dívida ativa e da Bulla da Cruzada; emissão de apólices e juros das apólices dos empréstimos estrangeiros; rendas eventuais e não classificadas provenientes dos Arsenais do Exército e Marinha e da venda de vasos de guerra, limpa das Alfândegas, rendimentos da Fabrica da Pólvora, da Tipografia Nacional, reposições e emolumentos cobrados pelas Intendências de Marinha dos Offícios que passaram á Fazenda Publica e; os soldos e sobras da receita geral, e provincial. Ver: BRASIL. Lei de 24 de Outubro de 1832... Art. 78º § 1 a 22.

<sup>542</sup> BRASIL. Lei de 24 de Outubro de 1832... Art. 85º.

Deputados pelo Ministro da Fazenda, o qual independente da apresentação faria “efetiva a responsabilidade dos empregados prevaricadores, quando já o não tenham sido pelos Presidentes de província em Conselho”. Quando as rendas provinciais não bastassem para as despesas, os Conselhos Gerais representariam à Câmara dos Deputados, realizando propostas sobre objetos que pudessem sofrer impostos, substituições com vantagem da renda e dos contribuintes, e o mesmo poderiam fazer sobre os impostos da receita geral cobrados em suas províncias<sup>543</sup>.

Assim sendo, esta lei introduzia alterações expressivas na atuação dos Presidentes de província em Conselho e dos Conselhos Gerais no que se refere à administração das finanças, ampliando uma tendência esboçada desde as formulações da lei de orçamento de 1831 e de reorganização do Tesouro. A Assembleia Geral, como definido pela Constituição, tinha como prerrogativa “fixar anualmente as despesas publicas e repartir a contribuição direta”<sup>544</sup>, mas as instituições provinciais, progressivamente, ganhavam margem de ingerência nestas determinações, ainda que submetidas à última aprovação da Assembleia Geral. Apesar da impossibilidade da iniciativa sobre impostos, os Conselhos Gerais poderiam elaborar propostas sobre a tributação específica de suas províncias e mesmo sobre as nacionais. Se antes os Presidentes de província em Conselho e os Conselhos Gerais fiscalizariam e aprovariam as rendas apenas dos municípios, consideradas peculiares, e denunciariam os abusos cometidos na arrecadação e gastos pelas instituições financeiras provinciais ou pelos Presidentes de província, gradualmente recebiam ingerência, ainda que parcial, na determinação das receitas, despesas e orçamentos concernentes ao âmbito provincial.

O conhecimento circunscrito das realidades regionais, a proximidade destas instituições da arrecadação e dos gastos – o que permitiria a coibição de abusos e prevaricações, as desconfianças sobre a atuação dos Presidentes e as prerrogativas advindas de demandas para maior participação das instâncias provinciais e mesmo autonomia provincial consistiam nos argumentos que levaram à aprovação da maior ingerência dos Conselhos de Governo e dos Conselhos Gerais na administração financeira provincial. Apesar das divergências quanto à quais instituições seriam delegadas as atribuições propostas, prevalece à divisão entre poder executivo, não

---

<sup>543</sup> BRASIL. Lei de 24 de Outubro de 1832... Arts. 86º, 87º, 88º, 89º e 90º.

<sup>544</sup> BRASIL. *Constituição Política do Império do Brasil de 1824*... Art. 15º § 10.

apenas com o Presidente de província, mas com a exigência de participação dos Conselhos de Governo, e a equiparação entre a Assembleia Geral e os Conselhos Gerais, deliberativos e propositivos, que desempenhariam, na organização financeira em nível provincial, imputações semelhantes às da Câmara dos Deputados e do Senado. O executivo provincial iria gerir os gastos determinados pelas leis de orçamento, com margem para seu remanejamento, e elaboraria o orçamento das despesas e receitas para serem apresentados aos Conselhos Gerais, que, por sua vez, além de fiscalizar e elaborar reflexões, os fixaria e poderiam realizar propostas sobre impostos peculiares e gerais, remetendo as reflexões às instâncias centrais.

Destaca-se que, se por um lado tais determinações indicam intentos de estabelecimento de resoluções que previam maior participação das instituições político-administrativas provinciais na administração financeira do Estado; por outro havia ainda restrições impostas pela própria Constituição de 1824, bem como uma oposição à conferência de graus de autonomia mais amplos aos Presidentes de província em Conselho e aos Conselhos Gerais, uma vez que, a atuação destas instituições, não obstante a progressiva ampliação de imputações, permanecia vinculada às determinações e à aprovação definitiva da Assembleia Geral.

Por fim, é importante ponderar que a historiografia, muitas vezes, atribui a lei de 24 de outubro de 1832, também conhecida como lei de responsabilidade fiscal, uma limitação da atuação provincial após o Ato Adicional, pois, a despeito do estabelecimento das Assembleias Legislativas provinciais, a partilha dos recursos, pela lei de orçamento de 1832, era determinada como competência da administração central. Deste modo, as medidas descentralizadoras do Ato Adicional seriam esvaziadas devido à ausência dos recursos necessários para as províncias gerirem seus negócios. Também é ressaltado que a lei não pendia para as províncias, dado a desproporção das receitas previstas para o Império e para as unidades regionais e a centralização do controle em matéria financeira a ser desempenhado pela Corte a partir das leis supracitadas<sup>545</sup>.

Não obstante, ponderamos que, comparativamente aos períodos anteriores, apesar da ausência de um controle efetivo das finanças - o que, definitivamente poderia

---

<sup>545</sup> Sobre o assunto ver: MOREL, Marco. *O período das Regências (1831-1840)*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2003. p. 30; SILVA, Luiz Geraldo; FELDMAN, Ariel. Revisitando o passado em tempos de crise: federalismo e memória no período regencial (1831-1840). *Topoi*, v. 11, 2010, pp. 143-163. SLEMIAN, Andréa. *Sob o Império das Leis...* p. 197.

implicar em uma maior autonomia relativa à arrecadação e gastos -, as instituições político-administrativas provinciais, com participação de representantes eleitos, mais especificamente, os Presidentes em cooperação com os Conselhos de Governo e os Conselhos Gerais, a partir das leis de orçamento de 1830, 1831 e 1832 e de reorganização do Tesouro, passavam progressivamente a ter maiores possibilidades de interferência na administração financeira provincial, apesar de estarem ainda sujeitas, em diversos aspectos, à aprovação e observância das determinações elaboradas pelas instâncias centrais.

A questão, deste modo, não se refere tão somente as possibilidades de “autonomia” provincial ou ao binômio centralização - descentralização, mas à ingerência das instâncias compostas por eleitos das provinciais nos negócios a elas peculiares, ao reconhecimento, por parte dos legisladores, da necessidade desta interferência, e aos rearranjos institucionais horizontais e verticais - e, por conseguinte, às relações a serem estabelecidas entre as instituições de uma mesma unidade administrativa, bem como entre as esferas locais, regionais e provinciais, que devem ser analisadas em suas constantes relações, alinhamentos e negociações e não apenas como oposições. Em especial, conforme assinala Carlos Eduardo França de Oliveira, esta legislação indica que “qualquer passo a ser dado no sentido de estabelecer uma normatização da máquina imperial acarretaria o aparelhamento jurídico-administrativo das províncias”. Assim sendo, esta legislação recaía, igualmente, no reconhecimento, por parte dos políticos do Império, de que a efetiva instituição do estado monárquico-constitucional, seria possível, apenas, com a criação de “mecanismos político-administrativos adequados as realidades provinciais, e que garantissem aos poderes locais uma certa margem de autonomia para geri-los”<sup>546</sup>.

\*\*\*

A Constituição de 1824, em diversos sentidos, deixava ao Corpo Legislativo a faculdade de elaboração de leis e regimentos de instâncias expressivas para o funcionamento do Estado, tal como a regulamentação das câmaras municipais, da estrutura fazendária, dos Conselhos Gerais, etc. De acordo com Cecília Helena de Salles Oliveira, é possível que o documento tenha sido produzido para possibilitar

---

<sup>546</sup> OLIVEIRA, Carlos Eduardo França de. *Poder local e palavra impressa...* p. 346.

interpretações diversas, um “espelho de reivindicações de setores sociais diferenciados [...]”<sup>547</sup>. E tais interpretações, bem como as possibilidades de reelaboração e definição dos contornos do Estado propiciados pela própria carta constitucional faziam-se presentes na arena política quando se colocava em questão a participação das instâncias político-administrativas provinciais na regulação, fiscalização e determinação de matérias relativas à administração local e financeira.

Os Conselhos Gerais de província, além de sua atuação propositiva, receberam um papel de destaque na tutela e fiscalização das câmaras municipais e das finanças provinciais. Apesar das oposições expressas a partir de diferentes projetos políticos elaborados pelos legisladores imperiais, sua criação constitucional enquanto um organismo para os cidadãos intervirem nos negócios de suas províncias, o caráter propositivo e deliberativo – e a decorrente associação entre estes órgãos e a Assembleia Geral-, o número e critérios para sua constituição e a obrigatória publicidade de suas ações faziam com que os Conselhos Gerais se tornassem uma opção possível e prática, alternativa ao executivo provincial, e diga-se um espaço diferenciado dos Conselhos de Governo.

A partir dos Conselhos Gerais, as câmaras municipais seriam adaptadas e adequadas às demandas de um Estado que se pretendia “novo” e que almejava alçar seus braços nos domínios mais imediatos da administração e da política, e as finanças - municipais e provinciais - seriam fiscalizadas e analisadas de perto, a partir de um anseio pela racionalização e pelo aprimoramento da estrutura fazendária. Estes Conselhos converter-se-iam em um importante canal de diálogo e debate para os grupos provinciais, em constante contato com outras esferas de poder, exercendo sua jurisdição sobre as instituições financeiras e sobre os corpos municipais, mas também informando e elaborando propostas sobre as circunstâncias específicas provinciais para serem levadas ao conhecimento do governo e da Assembleia Geral.

A conferência de imputações aos Conselhos Gerais também remete a progressiva reordenação do poder em torno das instâncias provinciais em detrimento das localidades e de maior participação das províncias seja nos assuntos peculiares ou considerados então de competência da alçada nacional. Mas, tal como no caso dos

---

<sup>547</sup> OLIVEIRA, Cecília Helena de Salles. Teoria política e prática de governar: o delineamento do Estado imperial nas primeiras décadas do século XIX... p. 52.

Conselhos de Governo, é importante destacar que os Conselhos Gerais deveriam pautar sua atuação na observância das leis elaboradas em âmbito geral e, em diversos casos, tinham que a submeter à última aprovação e análise das instâncias centrais.

Os Conselhos Gerais, igualmente, consistiam em importantes espaços aos quais os legisladores recorriam na busca por uma organização político-administrativa que viabilizasse o governo e o exercício do poder diante da extensão do território, das situações e interesses peculiares provinciais – assim como, para muitos, da necessária representação destes -, das alternativas para expansão do Estado, fiscalização dos negócios públicos, observância das leis, manutenção da ordem e da própria da unidade.

Simultaneamente, os legisladores recorriam à instituição dos Conselhos Gerais para propostas que visavam maiores possibilidades de autonomia provincial e maior ingerência das instituições e grupos provinciais nos negócios a elas relativos, bem como no que se refere as autoridades e órgãos locais e, até mesmo, para realização de demandas embasadas em proposições associadas ao federalismo, cujo debate se daria de forma intensa no âmbito institucional, sobretudo, no contexto pós- Abdicação.



### CAPÍTULO 3

#### O Pomo da discórdia

O contexto em torno da Abdicação, no qual o debate público na imprensa e associações, assim como os movimentos cívicos e contestatórios de rua - que reverberavam nos espaços oficiais de representação política<sup>548</sup>- deram início a um período que pode ser entendido como “um grande laboratório de formulações e de práticas políticas e sociais”<sup>549</sup>.

O tom predominante no Parlamento buscava, entretanto, apesar das variações conjunturais, refrear os impulsos mais radicais, proposição ensaiada até mesmo no calor da Abdicação:

Brasileiros! Já não devemos corar deste nome: a Independência da nossa Pátria, e as suas leis vão ser desde este dia uma realidade. O maior obstáculo, que a isso se opunha, retira-se do meio de nós; sairá de um País onde deixava o flagelo da guerra civil, em troca de um trono que lhe demos. Tudo agora depende de nós mesmos, da nossa prudência, moderação, energia: continuemos, como principiamos, e seremos apontados com admiração entre as Nações mais cultas [...].<sup>550</sup>

O trecho, retirado da proclamação da Assembleia Geral Provisória após a Abdicação de D. Pedro I, aprovada sem discussão no dia 08 de abril de 1831, indica uma preocupação recorrente neste momento de efervescência política: a “nação” tomara suas próprias rédeas, mas, além de “energia”, eram necessárias, para muitos, “prudência” e “moderação”.

A conjuntura em torno do 07 de abril engendrou intensos debates sobre as possibilidades de (re)organização do Estado e da “nação”<sup>551</sup>: era chegada a vez da “regeneração política”, pois, com a ausência do “déspota”, as “instituições liberais” poderiam vigorar. Na arena política, diferentes projetos entraram em cena, com preponderância das facções *moderada*, *exaltada* e *caramuru*, as duas primeiras protagonistas na oposição à D. Pedro I que culminou na própria Abdicação<sup>552</sup>.

---

<sup>548</sup> BASILE, Marcello. Deputados da Regência... p. 89.

<sup>549</sup> MOREL, Marco. *O período das Regências (1831-1840)*... p. 09.

<sup>550</sup> ASIB. Sessão Extraordinária dos Representantes da Nação de 08 de abril de 1831. p. 11.

<sup>551</sup> Para um panorama deste contexto e das facções políticas em disputa no Parlamento e na imprensa ver: BASILE, Marcello Campos. *O Império em construção*...

<sup>552</sup> BASILE, Marcello. O laboratório da nação... p. 59.

Se, nos debates até aqui analisados, apesar da identificação de certas tendências ligadas a estas identidades políticas, predominavam, com raras exceções, articulações baseadas em outros critérios, como a província de origem, os distintos entendimentos sobre a divisão entre poderes e sobre a atuação das instituições provinciais então em vigência, nas discussões sobre a reforma constitucional, espaço de proposição de demandas concretas para a alteração do sistema político e social de maneira mais ampla, as vinculações “faccionais” seriam mais explícitas, apesar de, também neste caso, haver divisões internas e “contingentes flutuantes”<sup>553</sup>.

Os *moderados* estavam no “centro” do campo político e defendiam a promoção de reformas políticas-institucionais visando à redução dos poderes do Imperador, ampliação das prerrogativas da Câmara dos Deputados, autonomia do Judiciário e garantias para a observância dos direitos civis: almejavam “uma liberdade ‘moderna’ que não ameaçasse a ordem imperial”<sup>554</sup>. Já quando o assunto se referia à autonomia provincial, as posições eram difusas e o grupo se mostrava indeciso e dividido. Dentre seus líderes, destacavam-se Evaristo da Veiga, Diogo Feijó, Bernardo Pereira de Vasconcellos, José Custódio Dias, Ferreira de Mello, Paula Araújo, Miranda Ribeiro, dentre outros. Com maioria na Câmara dos Deputados na segunda e terceira legislaturas (1830-1833; 1834-1837)<sup>555</sup>, os moderados, mas não apenas, propagariam, ao menos inicialmente, a observância da Constituição como um grito de ordem, o que não impedia, no entanto, que indicassem defeitos que precisariam ser melhorados, aspecto previsto pela própria Carta Constitucional. Ao final, suas proposições seriam as principais responsáveis por ditar o tom “moderado” das reformas constitucionais.

À esquerda do campo político, os *exaltados* eram adeptos de um “radical liberalismo de feições jacobinistas, matizadas pelo modelo de governo americano”<sup>556</sup>. Defendiam reformas políticas e sociais radicais, como o federalismo e mesmo uma república federativa, extensão da cidadania, etc. Favoráveis à maior autonomia provincial, consideravam que a centralização levava ao despotismo, à ineficiência administrativa e à desunião das províncias, o que era visto até mesmo como um risco à integridade nacional. Apesar da pouca representatividade no Parlamento, não obstante a

---

<sup>553</sup> Cf. BASILE, Marcello. O laboratório da nação...

<sup>554</sup> BASILE, Marcello. O laboratório da nação... p. 61.

<sup>555</sup> BASILE, Marcello. O laboratório da nação... p. 61-3.

<sup>556</sup> BASILE, Marcello. O laboratório da nação... p. 61.

intensa atuação na imprensa, possuíam líderes como Antônio Ferreira França, Ernesto Ferreira França, Henriques de Rezende, Lino Coutinho e José Mendes de Viana<sup>557</sup>. As proposições analisadas neste capítulo relativas à defesa da federação próxima da noção de confederação, ou seja, que abarcava a noção de soberania provincial, seriam propagadas, sobretudo, pelos “representantes” deste grupo no Parlamento.

Já os *caramurus* possuíam considerável representação na Câmara dos Deputados e, em especial, no Senado. Dentre seus líderes, é possível mencionar Holanda Cavalcanti, Martim Francisco de Andrada, Araújo Lima, José Clemente Pereira, Francisco Montezuma, Rebouças e Lopes Gama. Alinhavam-se a uma vertente conservadora do liberalismo, contrários às reformas e defensores de uma monarquia constitucional fortemente centralizada – portanto, contrários, em geral, às propostas de maior autonomia provincial<sup>558</sup>. Nos debates em torno das reformas, com a progressiva concretude que elas ganhavam, o grupo voltaria seus esforços para a limitação de sua amplitude.

No que se refere, entretanto, à reformulação do executivo provincial, os posicionamentos dos legisladores seriam mais mutáveis, até mesmo porque, as próprias sugestões de disposição político-administrativa desta instância nas províncias o eram.

As propostas alternativas para a organização do Estado e da sociedade acarretaram amplas discussões sobre o poder moderador, o Senado vitalício, a possibilidade de dissolução da Câmara dos Deputados, o Conselho de Estado, a medida da participação popular e, de maneira geral, o arranjo institucional da monarquia constitucional e representativa unitária, consagrado pela Constituição de 1824. E, dentre as questões que largamente mobilizaram os debates políticos neste período, se situa a organização do governo das províncias.

A temática não era novidade, visto figurar como assunto central de discussão desde as primeiras formulações sobre a organização político-administrativa do Brasil independente<sup>559</sup>. As demandas para a participação das elites provinciais no governo e

---

<sup>557</sup> BASILE, Marcello. O laboratório da nação... p. 61-3.

<sup>558</sup> BASILE, Marcello. O laboratório da nação... p. 61-3.

<sup>559</sup> Conforme assinala Marcello Basile, a temática além de figurar nos debates, também motivara revoltas antes e depois da Independência. Não obstante, o tema teria esfarrécido com a dissolução da Constituinte de 1823 e a repressão da Confederação do Equador até 1826, com a abertura do Parlamento e restabelecimento da liberdade de imprensa. BASILE, Marcello. O “negócio mais melindroso”: reforma constitucional e composições políticas no Parlamento regencial (1831-1834). In: NEVES, Lúcia Maria

proposições concernentes a maiores possibilidades de autonomia provincial, em suas diversas variáveis - incluindo o “federalismo” - do mesmo modo, figuravam nas discussões institucionais desde os princípios da década de vinte dos Oitocentos, presentes nas Cortes de Lisboa, na Constituinte de 1823 e no Parlamento brasileiro a partir de 1826<sup>560</sup>.

No entanto, após alguns anos com o arranjo da monarquia constitucional brasileira, a experiência, embora vivida de modos distintos, bem como a observância dos rumos de outras nações, acrescentariam novos pontos a considerar no debate. A atuação normativa, além disso, ocorria diante da vacância do trono, da possibilidade concreta de alteração do texto constitucional<sup>561</sup> e da propagação do debate acerca do federalismo, o qual, neste momento, passaria por uma revisão<sup>562</sup>.

A criação de mecanismos que, direta ou indiretamente, conferiam maiores possibilidades de autonomia provincial até então recaía nas (re)definições das atribuições e exercício político-administrativo das instituições eletivas provinciais, uma vez que se dava, principalmente, a partir da delegação de imputações aos Conselhos Gerais e aos Presidentes, com a exigência de cooperação dos Conselhos de Governo. Por outro lado, além da oposição entre projetos políticos e entendimentos acerca dos governos provinciais, havia limitações oriundas do aparato existente nas províncias e das restrições legais, conforme já assinalou Carlos Eduardo França de Oliveira<sup>563</sup>. No que se refere aos Conselhos Gerais, sobretudo, impostas pela Constituição de 1824. Já em relação aos Conselhos de Governo, em especial, decorrentes da ampla gama de atribuições a eles conferidas e que tornavam obrigatória sua cooperação nas resoluções dos Presidentes, o que colocava impedimentos, no entender de muitos, à “marcha

---

Bastos Pereira das (org.). *Livros e impressos: retratos do Setecentos e do Oitocentos*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2009. p. 185.

<sup>560</sup> Ivo Coser indica a presença de propostas que abarcavam as noções de federação/ confederação desde as Cortes de Lisboa em 1821. Ver: COSER, Ivo. Federal/ Federalismo. In: FÉRES JÚNIOR, J. (org.). *Léxico da história dos conceitos políticos do Brasil...*

<sup>561</sup> Como observa Andréa Slemian, com a Abdicação de D. Pedro I, ficavam claras as possibilidades concretas de mudanças significativas que poderiam ocorrer dentro da esfera da legalidade. SLEMIAN, Andréa. *Sob o Império das Leis... p. 262.*

<sup>562</sup> COSER, Ivo. O Conceito de Federalismo e a Ideia de Interesse no Brasil do Século XIX. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 51, no 4, 2008. p. 942.

<sup>563</sup> OLIVEIRA, Carlos Eduardo França de. *Poder local e palavra impressa...* p. 332.

administrativa”<sup>564</sup>. Entraves estes que restringiam, em certo sentido, os horizontes de ampliação da autonomia provincial ou, ao menos, o “bom governo” das províncias.

Deste modo, as instituições eletivas provinciais, apesar de receberem recorrentemente atribuições essenciais para a organização dos poderes locais, regionais e central e para a normatização de diferentes esferas da política e da administração, tinham limitações decorrentes de seu formato institucional, número de pessoas empregadas e membros, curto período das reuniões e, não menos, da impossibilidade constitucional de deterem autonomia sobre diversos assuntos. Havia um problema prático, pois as instituições provinciais não possuíam mecanismos para desempenhar o grande número de atribuições progressivamente a elas delegadas, incluindo, dentre elas, o efetivo controle de autoridades e de perturbações políticas, nas quais poderiam estar elas próprias envolvidas; nem a Assembleia Geral e o governo Imperial conseguiam analisar as recorrentes representações, propostas e resoluções enviadas pelas diversas províncias, do que derivavam não apenas problemáticas políticas, mas também, e não menos significativo, administrativas, como recorrentemente seria lembrado no Parlamento.

Tendo em vista este contexto, analisaremos a seguir os debates em torno da lei de 12 de outubro de 1832, que ordenava aos eleitores a concessão de procurações à subsequente legislatura para reforma da Constituição e lançava suas bases; do Ato Adicional, que efetivava a reforma, implicando na conversão dos Conselhos Gerais em Assembleias Legislativas provinciais; e da lei de 03 de outubro de 1834, que dava

---

<sup>564</sup> Sobretudo após a aprovação da lei regencial, da de criação das Guardas Nacionais e do Código de Processo, que davam uma gama variada de atribuições aos Presidentes em Conselho, começaram a surgir propostas consistentes, apresentadas no Parlamento, que pretendiam suas extinções ou que os declaravam como órgãos meramente consultivos. Os principais argumentos seriam de que os Conselhos de Governo “embaraçavam” a marcha da administração. Neste sentido, o Marquês de Inhambupe discursava na sessão de 14 de agosto de 1833: “[...] eu não sei para que são esses Conselheiros do Presidente nomeados popularmente; que motivo haverá que possa impedir ao Presidente de ouvir algumas pessoas da Província e mesmo as câmaras municipais sobre os negócios peculiares a cada vila? Nenhum; e ora nós temos determinado tantas funções aos Presidentes em Conselho que quase nada pode o Presidente sem o ouvir [...]. No entanto, neste momento, ainda não era consenso a extinção destas instituições, questão conflituosa e alvo de projetos distintos, cuja resolução, até a última discussão do regimento dos Presidentes de província em 1834 levantaria divergências. ASIB. Sessão de 14 de agosto de 1833. p. 28. Ainda nesta direção é possível mencionar a decisão de 22 de agosto de 1833 que reforçava o princípio do decreto de 20 de outubro de 1823, e o ampliava para as matérias cometidas posteriormente aos Presidentes em Conselho, nomeadamente, a possibilidade de decisão temporária de matérias urgentes individualmente por parte dos Presidentes, sem a cooperação dos Conselhos de Governo, quando não houvesse condições destes se reunirem. Ver: BRASIL. Decisão de 22 de agosto de 1833. *Collecção das Decisões do Governo do Império do Brazil de 1833: Atos do Poder Executivo*. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1873.

regimento aos Presidentes de província e extinguiu os Conselhos de Governo. Buscaremos ressaltar os embates ocorridos em torno desta legislação no que se refere à redefinição da organização dos governos provinciais, tendo em vista tanto o caráter da novidade institucional que elas representavam quanto suas imbricadas relações com as instituições até então existentes. E, nesta direção, as expectativas sobre a organização provincial eram marcadas, como já indicou Carlos Eduardo França de Oliveira, pela experiência ofertada pela vigência dos Conselhos Gerais de província e dos Conselhos de Governo<sup>565</sup>, encaradas de modos distintos pelos atores deste jogo político, expectativas estas que, em sua maioria, estavam em constante construção e reelaboração.

### 3.1. “É preciso, portanto, tocar na Constituição”.

A Constituição de 1824 determinava que, após quatro anos de seu juramento, poderiam ser efetuadas proposições para reforma de seus artigos<sup>566</sup>. Portanto, como destaca Silvana Mota Barbosa, desde 1828, a Constituição poderia ser alterada<sup>567</sup>. No entanto, a legislatura de 1826-1829 não encaminhou nenhuma proposta neste sentido, mesmo tendo entre os eleitos nomes como Bernardo Pereira de Vasconcellos e Diogo Antônio Feijó, que figurariam, posteriormente, na linha de frente em defesa das reformas. Isto se dava por diversos motivos. A proposta deveria ser promulgada e sancionada pelo Imperador e, caso negada, encaminhada novamente, com sanção imediata apenas após duas apresentações consecutivas. E justamente sobre o Imperador D. Pedro I é que, até então, recaíram as principais críticas de não observância da Constituição e das leis. Além do mais, como indicava *a posteriori* Diogo Feijó, havia

<sup>565</sup> OLIVEIRA, Carlos Eduardo França de. *Poder local e palavra impressa...* p. 346-8.

<sup>566</sup> A Constituição de 1824 declarava, sob o título “Disposições Gerais e Garantias dos Direitos Cívicos e Políticos dos Cidadãos Brasileiros”, que passados quatro anos depois de jurada a Constituição, diante do reconhecimento de que algum dos seus artigos precisaria de reforma, poderia ser feita uma proposição para tal, a ser aprovada na Câmara dos Deputados e no Senado. Vencida a necessidade da reforma, expedir-se-ia uma lei ordenando aos eleitores a conferência de procurações aos deputados da subsequente legislatura para a realização da reforma. Iniciada a sessão da legislatura com autorização para a reforma, a matéria seria discutida e, se aprovada, prevaleceria à mudança ou adição à Lei Fundamental. BRASIL. *Constituição Política do Império do Brasil de 1824...* Arts. 174, 175, 176 e 177.

<sup>567</sup> No entanto, segundo Silvia Fonseca, desde 1829, a imprensa já vinculava uma campanha favorável à revisão da Constituição. E nesses espaços, o tema de implementação da federação já aparecia. Ver: FONSECA, Silvia Carla Pereira Brito. *Federalismo: a experiência americana de um conceito (1820 – 1835)...* p. 104.

um receio de que, se propostas naquele momento, as alterações na Constituição poderiam modificá-la para pior<sup>568</sup>.

Com a vacância do trono este quadro se alterara, e a discussão sobre o governo das províncias alcançaria novas dimensões<sup>569</sup>. Menos de um mês após o 07 de abril, o deputado Antônio Ferreira França, durante a discussão sobre a nomeação de um Presidente e de um Conselho Geral para a província do Rio de Janeiro, fez uma proposição acerca do governo das províncias: pleiteava que elas deveriam ser “federadas”, pois “é preciso, portanto, tocar na Constituição para torná-la perfeita, mas pelo modo que ela mesma diz”; fala que já indicava que um dos principais pontos da pretendida reforma recairia na organização político-administrativa das partes que compunham o Império.

Na sessão seguinte, também ressaltando o caminho da legalidade, o deputado moderado Miranda de Ribeiro apresentou um requerimento, o qual foi aprovado, a despeito das oposições, para a nomeação de uma comissão especial para propor as reformas constitucionais, na conformidade dos artigos 175, 176 e 177 da Constituição de 1824. Foram nomeados para tanto o próprio Miranda Ribeiro e os deputados Paula Souza e Costa Carvalho, todos de tendência moderada e, sob as bases de seus trabalhos, a Câmara dos Deputados aprovou o projeto Miranda Ribeiro<sup>570</sup>, que estabelecia as diretrizes para a reforma da Constituição. O projeto apresentado pela comissão, detalhado e minucioso, foi substituído por outro, de autoria do próprio Miranda Ribeiro, que continha os principais pontos das proposições<sup>571</sup>. Amplamente apoiado pelos exaltados e pela maioria dos moderados, a proposta, no entanto, foi rejeitada por outra parte destes e pelos caramurus. A principal polêmica se referia ao sistema de governo, opondo os “federalistas exaltados, os unitários caramurus e os indecisos e divididos moderados”<sup>572</sup>.

---

<sup>568</sup> Como observa Silvana Mota Barbosa, essa “matemática constitucional” indica que se por um lado o artigo que previa a reforma da Constituição pode ser visto como um exemplo de liberalismo, por outro, do modo como estava concebido, a atrelava a sanção do poder Moderador, atuando como entrave às mudanças. Sobre o assunto ver: BARBOSA, Silvana Mota. *A Sphinge monárquica...* p. 166-167.

<sup>569</sup> Em especial, acerca da instituição do federalismo. Cf. FONSECA, Sílvia Carla Pereira Brito. *Federalismo: a experiência americana de um conceito (1820 – 1835)*... p. 105.

<sup>570</sup> SLEMIAN, Andréa. *Sob o Império das Leis...* p. 231-233.

<sup>571</sup> BASILE, Marcello. O “negócio mais melindroso”: reforma constitucional e composições políticas no Parlamento regencial (1831-1834)... p. 189.

<sup>572</sup> BASILE, Marcello. O laboratório da nação... p. 77.

A proposta apresentada alterava substancialmente o sistema de governo do Império: estabelecia que o Brasil seria uma monarquia federativa; suprimia o Poder Moderador, o Conselho de Estado e o mandato vitalício do Senado; convertia os Conselhos Gerais em Assembleias Legislativas Provinciais, compostas de duas câmaras, e determinava que as leis por elas elaboradas que não fossem competência da Assembleia Nacional seriam sancionadas pelos Presidentes; criava intendentes com funções executivas nos municípios; instituía a divisão das rendas entre nacionais e provinciais; e a substituição da Regência Trina pela Regência Una, com a eleição do regente pelas Assembleias Provinciais<sup>573</sup>.

Com apoio da maioria da Câmara, o projeto Miranda Ribeiro foi rapidamente aprovado<sup>574</sup>. Já no Senado, com predomínio dos caramurus, a proposta encontraria forte oposição. Nesta Casa, as discussões foram adiadas para a sessão do ano seguinte e, quando do debate, todos os parágrafos implicaram em intensas divergências. No entanto, centraremos nossas considerações nas discordâncias relativas à organização provincial. Sobre o assunto, é possível indicar que a maioria dos senadores que se pronunciaram, neste momento, já se declaravam favoráveis à concessão de maior autonomia às províncias; porém, buscavam limitar a amplitude de seus significados opondo-se, em especial, à maneira proposta pelo projeto elaborado na Câmara dos Deputados.

Não raro, no Senado, apareceria o argumento de que o projeto aprovado pela Câmara dos Deputados era incorreto, já que a legislatura em questão deveria indicar os artigos da Constituição que seriam reformáveis, mas não demarcar quais reformas seriam realizadas; isso caberia aos representantes da subsequente legislatura, que teriam esta autorização<sup>575</sup>. Sob essa alegação, recusavam grande parte do projeto, incluindo a proposta de que o Brasil seria uma “monarquia federativa”, mas, quando a questão em

---

<sup>573</sup> O projeto encontra-se disponível em: *O Federalista*. 13 de janeiro de 1832. n. 2.

<sup>574</sup> Mas antes disso, o deputado Henriques de Rezende também apresentou uma proposta para as reformas, as quais demarcavam apenas os artigos reformáveis. Além disso, inicialmente os deputados optaram pela discussão do projeto da comissão, mas na sessão de 30 de setembro, a partir de um requerimento de Ferreira da Veiga, decidiram que debateriam o projeto substitutivo apresentado por Miranda Ribeiro. BASILE, Marcello. O “negócio mais melindroso”: reforma constitucional e composições políticas no Parlamento regencial (1831-1834)... p. 190-2.

<sup>575</sup> Na Câmara dos Deputados este argumento também figurara nas oposições ao Projeto Miranda Ribeiro, inclusive por parte de deputados que pretendiam maior autonomia provincial, como Henriques de Rezende, mas também por outros que se opunham a ela, como Montezuma e Rebouças. Cf. BASILE, Marcello. O “negócio mais melindroso”: reforma constitucional e composições políticas no Parlamento regencial (1831-1834)...



debate era a conversão dos Conselhos Gerais em Assembleias Provinciais, muitos eram favoráveis.

As discussões se convertiam, simultaneamente, em uma guerra pelas palavras e por toda simbologia que elas carregavam. Dado o caráter aporético da política<sup>576</sup>, a utilização do conceito “federação” e de seus derivados seria, especialmente, alvo de contendas, implicando em múltiplas apropriações<sup>577</sup>. Na primeira metade no século XIX, no espaço ibero-americano, a distinção entre federação e confederação não era nítida, o que carregava o termo de um duplo significado<sup>578</sup>: poderia se referir tanto à ideia de estados soberanos, unidos em uma “liga”, ou de poderes concentrados na União, mas com um arranjo que possibilitasse as partes autonomia para a gestão de seus interesses peculiares<sup>579</sup>.

Além do termo “federação” e dos diferentes entendimentos do sistema político que ele abarcava, a nomenclatura das instituições provinciais também seria alvo constante de disputas. Neste sentido, alguns senadores, mesmo quando favoráveis à concessão de direito legislativo para às províncias, continuavam a referenciar as instituições que seriam estabelecidas como “Conselhos Gerais” e não como “Assembleias Legislativas provinciais”. Tratava-se de demarcar que as províncias seriam dotadas de maior autonomia, mas que isso não implicava, necessariamente, uma mudança no sistema de governo, diminuindo a amplitude dos possíveis significados das reformas.

Como já salientaram Elias Palti e Javier Fernández Sebastián, no século XIX, muitos atores do jogo político, na atividade normativa do Estado, estavam conscientes de que o idioma político requeria um cuidado com cada detalhe, o que foi traduzido em uma preocupação “quase obsessiva” por cada palavra, ordem de termos, sintaxe dos artigos elaborados<sup>580</sup>. Os senadores adentravam em uma verdadeira batalha pelos termos

---

<sup>576</sup> Cf. PALTÍ, Elias. Temporalidad y refutabilidad de los conceptos políticos. *Prismas: Revista de Historia Intelectual*. n. 9, 2005; ROSANVALLON, Pierre. Por uma história conceitual do político (nota de trabalho). *Revista Brasileira de História*, vol. 15, n. 30, 1995.

<sup>577</sup> Sobre o assunto ver: OLIVEIRA, Leonardo Grão Velloso Damato. *Momento Federalista...*

<sup>578</sup> Cf. CURIEL, Carole Leal. Federalismo. In: SEBASTIÁN, Javier Fernández (org.). *Diccionario político y social del mundo iberoamericano: la era de las revoluciones, 1750-1850*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2009.

<sup>579</sup> Cf. CURIEL, Carole Leal. Federalismo...; COSER, Ivo. O Conceito de Federalismo e a Ideia de Interesse no Brasil do Século XIX...; COSER, Ivo. Federal/ Federalismo...

<sup>580</sup> SEBASTIÁN, Javier Fernández. Construir “el idioma de La libertad”. El debate político-lingüístico en los umbrales de la España contemporánea. In: *Seminario de Historia de la Fundación José Ortega y*

a serem utilizados e pelo modo como seria formatada a lei. Denotavam, a partir destas disputas, acima de tudo, distintas experiências e expectativas que eram colocadas em cena nos debates sobre os sentidos da reforma<sup>581</sup>. E nesta direção, cabe destacar que a alteração ou a manutenção da nomenclatura das instituições provinciais indicava entendimentos diferenciados sobre os papéis que elas desempenhariam no arranjo político, o que, de acordo com a argumentação em questão, poderia ser tanto no sentido de traçar traços de continuidade como de rupturas, aumentar as possibilidades de autonomia provincial ou restringi-las.

Em linha de oposição completa ao projeto Miranda Ribeiro, Visconde de Cairu seria o senador que combateria as propostas de forma mais exacerbada, objetando não apenas a conversão dos Conselhos Gerais em Assembleias Legislativas provinciais da maneira proposta pelos deputados, mas, de maneira geral, à concessão de maior autonomia para as províncias. A seu ver, a descentralização iria “destruir a Soberania Nacional para estabelecer as soberanias provinciais [...]”: a medida provocaria a separação das províncias do Império, pois os Conselhos, dotados de força, se aliariam a outros para resistir a “metrópole” ou se apoderarem das províncias mais fracas<sup>582</sup>. Criticava também a mudança da nomenclatura, argumentando que não se contentavam mais nem com o nome de Conselhos Gerais, “nome tão honorífico de sua natureza” e queriam convertê-los em “Assembleias Privativas, o que era antes, segundo a Constituição, Conselho Provincial [...]”<sup>583</sup>.

Já o senador Marquês de Caravelas seria um dos principais defensores da proposta de substituição dos Conselhos Gerais pelas Assembleias Gerais no Senado. Alegava que:

A minha convicção procede de dois princípios: a Constituição reconheceu que havia um direito (não diz que o dá) nos cidadãos que residem em uma Província de intervirem nos negócios dela, e em tudo aquilo que fosse relativo aos seus interesses peculiares, e não só reconheceu esse direito, mas até quis garanti-lo, contudo essa garantia não pode haver, nem é possível que se verifique sem se reformar o art. 84 da Constituição; um direito não se cria,

---

*Gasset*: Madrid, 2002. p. 06; PALTÍ, Elias José. *El tiempo de la política*. El siglo XIX reconsiderado. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2007. p. 69.

<sup>581</sup> Neste sentido, como destaca Koselleck, os conceitos representam a tensão entre passado e futuro e agregam espaços de experiência e horizontes de expectativas. O processo de resignificação e criação de termos pode, para o autor, transformar o campo de experiência política e social, definindo novos horizontes e expectativas. Cf. KOSELLECK, Reinhart. *Futuro Passado*: contribuição à semântica dos tempos históricos. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006.

<sup>582</sup> ASIB. Sessão de 03 de julho de 1832. p. 18.

<sup>583</sup> ASIB. Sessão de 30 de junho de 1832. p. 479.

ele existe todas as vezes que se apresenta uma cousa que é de justiça e de razão.<sup>584</sup>

Postulava, em defesa da proposição, que as províncias tinham questões que exigiam prontas providências, e que, devido à extensão do território e aos curtos períodos das sessões da Assembleia Geral, muitas delas não eram resolvidas, sendo assim tolhido um “direito” que existia de “justiça” e de “razão”, independente da própria Constituição, que não o “dava”, apenas o “reconhecia”. E tal direito não podia ser plenamente abonado pelos Conselhos Gerais, cujas propostas, relativas aos interesses peculiares provinciais, ainda passavam por uma dificuldade prática. A Câmara dos Deputados determinara que elas não poderiam passar por emendas naquela Casa, posição diferente da adotada pelo Senado; disso decorria que, quando o Senado as emendava, não podiam ser aprovadas na Câmara dos Deputados. Em sua fala, assumia a existência de “interesses peculiares” nas províncias, mas completava:

Pensou-se que se podia conseguir essa grande centralização, mas a experiência tem mostrado que não é possível; que dela provém graves embaraços a realizar-se o bem peculiar das províncias e o geral de todo o Império [...].<sup>585</sup>

Rebatia, com estas afirmações, os receios de que as reformas, em especial à concessão de atribuição legislativa aos Conselhos Gerais, colocariam em risco a integridade do Império, e, de maneira geral, o sistema monárquico. A proposição era inversa àquela apresentada pelo Visconde do Cairu: a “experiência” mostrara que a “grande centralização” era um empecilho para o bem peculiar das províncias e, em decorrência, para o bem geral de todo o Império.

O posicionamento do Marquês de Caravelas era compartilhado por muitos senadores favoráveis à concessão de atribuição legislativa para as províncias. Mas, por esta vereda, buscavam salientar a proeminência da realização de reformas que aumentassem a autonomia provincial, mas sem que isso acarretasse uma mudança no sistema de governo. Ou seja, indicar que não havia contradição em dotarem as províncias de certa autonomia, mas não alterar o governo do Brasil para uma monarquia federativa: esta era uma condição para a manutenção da unidade, integridade e do sistema monárquico do Império.

Além da presença dos moderados no Senado, os próprios caramurus, com raras exceções, tentariam refrear as demais propostas do projeto Miranda Ribeiro, assumindo

<sup>584</sup> ASIB. Sessão de 30 de junho. p. 477.

<sup>585</sup> ASIB. Sessão de 30 de junho. p. 477.

que os clamores pelas reformas constitucionais se referiam à concessão de maior autonomia para as províncias. Tratando este tema como o cerne das reformas, os senadores, a despeito das próprias tendências partidárias, buscariam distinguir a *autonomia provincial* da *soberania provincial*<sup>586</sup>, recusando a associação entre federação e confederação, mas, em alguns casos, admitindo outras significações que o termo abrangia<sup>587</sup>.

O senador Marquês de Barbacena esclarecia que:

[...] de sua rejeição [da reforma] se seguirá a separação absoluta das Províncias [...]. A Federação no sentido lato não é desejada pela massa geral dos Brasileiros, mas a amplitude na administração local, na parte relativa às necessidades das províncias sem recurso a Capital do Império, existe no coração o mais afeto ao Monarca, como não se há de desejar nas províncias que a construção de uma estrada, de uma ponte, de uma escola e de outros objetos semelhantes se tornem dependentes da aprovação do Governo Central, não interessando estes objetos senão a Província, e resultando tantos danos desta dependência? [...].<sup>588</sup>

Os sentidos distintos de federação eram instrumentalizados e/ou defendidos de acordo com projetos e expectativas relativos ao rearranjo da organização do Estado. O Marquês de Barbacena recusava o termo no “sentido lato”, mas assumia uma necessidade de maior amplitude para a administração provincial; ou seja, recusava a soberania provincial, porém, era favorável às possibilidades de que as províncias atendessem as suas necessidades peculiares, indicando outro sentido de federação.

A ideia expressa pelo Marquês de Barbacena, comum a muitos senadores, de que ocorreria a desagregação do Império caso não fossem alargados os laços apertados que uniam as províncias ao centro, acompanhada da distinção entre autonomia provincial e soberania provincial, relacionava-se, ainda, com uma preocupação decorrente da eficácia administrativa. Envolvia, portanto, não apenas o poder político

<sup>586</sup> Miriam Dolnikoff chama atenção para esta mesma distinção realizada na Câmara dos Deputados por Bernardo Pereira de Vasconcellos, que defendia que a “autonomia provincial deveria conviver com um centro aparelhado para se impor a todo território nacional de modo que a autonomia não se transformasse em soberania”. DOLNIKHOFF, Miriam. *O pacto imperial...* p. 67.

<sup>587</sup> É importante demarcar, no entanto, que o próprio conceito de soberania era polissêmico e abarcava distintos entendimentos acerca de sua titularidade e exercício. Apesar de sua referência remontar a Idade Média, o conceito é associado por juristas, tal qual Luigi Ferrajoli, a uma problemática cara ao nascimento dos Estados nacionais e, posteriormente, vinculada ao constitucionalismo. No Brasil, a ideia de soberania seria associada às ideias de pacto e representação e abarcava diferentes referenciais no que se refere aos limites do poder soberano e seu *locus*: soberania da nação, monárquica, popular, dos corpos políticos locais são algumas destas variáveis. Sobre o assunto ver: PEREIRA, Aline Pinto. *A monarquia constitucional representativa e o locus da soberania no Primeiro Reinado: Executivo versus Legislativo no contexto da Guerra da Cisplatina e da formação do Estado no Brasil*. Tese (Doutorado em História) - UFF: Rio de Janeiro, 2012. p. 38-45.

<sup>588</sup> ASIB. Sessão de 03 de julho de 1832. p. 22.

estrito, mas também o administrativo, condição de seu exercício. Recorrentemente, dentre os argumentos favoráveis à “descentralização” dos poderes em direção às províncias, apareceria à viabilização da “boa administração” a partir da conferência de autonomia às províncias - sem submissão à Assembleia Geral- para gerir assuntos de cunho administrativo, cujo “remédio” só poderia ser dado por aqueles que tinham conhecimentos circunscritos das realidades regionais e que, para ter efeito, requeria prontidão<sup>589</sup>.

Esta argumentação, além disso, amparava a recusa da adoção de uma “monarquia federativa”, mas a defesa, em contrapartida, de conceder maior autonomia para as províncias como um meio de viabilizar a união do Império: dar autonomia às províncias, em especial administrativa, mas as manterem unidas em um sistema político centralista, ainda sob a vigência das leis gerais e sob a interferência dos Presidentes de província, cuja nomeação pelo Imperador não era questionada pelo projeto de reforma apresentado.

Nota-se, no entanto, que ainda assim, neste momento, até pela consciência da amplitude que o conceito de federação abarcava, os senadores, com raras exceções, o recusariam, não obstante a sua instrumentalização enquanto um arranjo unitário, desvinculado da soberania provincial. E para esta percepção bem como, de maneira mais ampla, para a formulação de proposições em relação à organização político-administrativa do Estado, a experiência brasileira e os rumos de outras nações nos dois lados do Atlântico seriam angariados, figurando como linha argumentativa para antevisão de possíveis futuros para o Império.

O senador Vergueiro<sup>590</sup> lembrava que “a obstinação das Cortes de Lisboa em não conceder para o Brasil o que se pedia, produziu a sua separação perpétua: quem com este exemplo e concorrência de uma tão grande semelhança de cousas, poderá duvidar da semelhança dos efeitos? [...]”<sup>591</sup>. Ainda no âmbito dos movimentos independentistas, o Marquês de Caravelas advertia que a separação dos Estados Unidos da Inglaterra “nasceu principalmente da pertinácia do Parlamento Inglês em não acender

---

<sup>589</sup> Leonardo Grão Velloso Damato Oliveira chama a atenção para os múltiplos “federalismos” presentes nos discursos dos políticos brasileiros. Dentre eles, o de autogoverno (tradicional), o administrativo, o republicano e o federalismo centralizador. Cf. OLIVEIRA, Leonardo Grão Velloso Damato. *Momento Federalista...*

<sup>590</sup> Senador por Minas Gerais.

<sup>591</sup> ASIB. Sessão de 03 de julho de 1832. p. 20.

as proposições dos Americanos [...]”<sup>592</sup>. As afirmações eram um alerta: o resultado, nos dois casos, foi a emancipação política.

As comparações com modelos e sistemas políticos de outras nações também seriam frequentes nestes debates, nos quais eram recuperados como moldes a serem seguidos ou a partir da oposição a estas associações.

O senador Visconde do Cairu recusava o exemplo do governo dos Estados Unidos como um modelo, uma vez que este país seria “diversamente circunstanciado do Brasil”, e ressaltava “as notórias desgraças dos novos Estados da América Meridional, por não terem admitido o sistema unitário análogo ao da nossa Constituição [...]”<sup>593</sup>. Para a recusa desta associação e, em última instância das reformas, alegava, por exemplo, que as províncias não tinham pessoas capazes e aptas para o trabalho legislativo, pois os brasileiros estariam “no estado de Crisálidas, como as borboletas no seu casulo”<sup>594</sup>. Como já destacou Miriam Dolnikoff, a proposição de que seria preciso primeiro “civilizar” a população para adotar regimes que não fossem centralizados nas mãos de um pequeno grupo de letrados foi amplamente utilizado, sobretudo, entre os políticos próximos a José Bonifácio ou que partilhavam com ele pressupostos para a organização centralista do Império, como seu irmão Martim Francisco Ribeiro de Andrada, que, juntamente, com Antônio Rebouças e Montezuma, fazia veemente oposição às reformas na Câmara dos Deputados<sup>595</sup>.

Já a prosperidade dos Estados Unidos, país referenciado muitas vezes como um exemplo de liberalismo, se explicaria pelo estado de desenvolvimento de sua população, que permitia a adoção de um modelo não centralizado. O senador Rodrigues de Carvalho, nesta direção, evocava as circunstâncias específicas do Brasil para afirmar não ser possível a comparação com os Estados Unidos, pois “serão nossos costumes, nossas inclinações, nossas virtudes, nossos vícios, nossa posição, nossos hábitos os mesmos que os dos americanos do Norte, criados em constituições liberais? (grifo nosso)”<sup>596</sup>. Para os senadores Visconde de Cairu e Rodrigues de Carvalho, o exemplo americano não poderia ser utilizado como inspiração para o governo do Brasil, pois eram situações diferenciadas, não passíveis de analogia.

<sup>592</sup> ASIB. Sessão de 03 de julho de 1832. p. 21.

<sup>593</sup> ASIB. Sessão de 04 de julho de 1832. p. 45.

<sup>594</sup> ASIB. Sessão de 04 de julho de 1832. p. 26.

<sup>595</sup> DOLNIKHOFF, Miriam. *O pacto imperial...* p. 71.

<sup>596</sup> ASIB. Sessão de 28 de maio de 1832. p. 152.

Além da população, o sistema de governo tornava problemática a comparação, apesar de sua frequência. A associação entre federação e república<sup>597</sup> seria uma das principais frentes de oposição à proposta de reforma, em especial, da recusa da afirmação de que o Brasil adotaria o modelo federativo<sup>598</sup>. Os Estados Unidos e os países da antiga América Espanhola, que possuíam regimes republicanos, seriam especialmente lembrados: o primeiro como um exemplo a ser seguido, mas com as ressalvas relativas à república, o que, entretanto, não escaparia aos argumentos opositores; o segundo, em geral, como o exemplo a não ser seguido. Em posição conciliatória, haveria, ainda, aqueles que recorriam a referências de monarquias que adotavam um sistema de federação para indicar que não havia incompatibilidade entre estes modelos, como o caso da Prússia e da Espanha<sup>599</sup>.

Com preponderância da facção *caramuru* em seus assentos, o Senado buscava refrear as reformas o quanto possível, visto o intenso debate e a mobilização pública que a questão então alavancava, sobretudo, no que se refere à organização das províncias<sup>600</sup>. Em votação, enfocando a questão do governo provincial em sua autonomia para a promoção dos interesses peculiares - reforma que consideravam necessária desde que não implicasse em soberania provincial ou mesmo em ampla autonomia -, os senadores opuseram-se ao estabelecimento de uma monarquia federativa e à boa parte dos poderes descentralizadores propostos pela Câmara dos Deputados. Aprovaram uma emenda para que os Conselhos Gerais, cuja nomenclatura persistiria – indicando um forte caráter de continuidade –, pudessem decidir definitivamente, com aprovação dos Presidentes, o que fosse interesse peculiar da província e que não se opusesse às leis existentes ou aos interesses de outras províncias, sendo tudo, porém, comunicado pelos Presidentes à Assembleia Geral. Também rejeitaram as propostas de estabelecimento da Regência

---

<sup>597</sup> Como observa Carole Leal Curiel, no século XIX, no espaço ibero-americano, “[...] el federalismo asociado a la forma de gobierno republicana constituye, junto con la indistinción léxica en la apropiación del concepto, uno de los rasgos específicos que caracterizan su devenir durante el período evaluado”. CURIEL, Carole Leal. *Federalismo...* p. 450. A associação entre federalismo e república já havia sido estabelecida por Montesquieu. Cf. BASILE, Marcello. O “negócio mais melindroso”: reforma constitucional e composições políticas no Parlamento regencial (1831-1834)... p. 195.

<sup>598</sup> DOLNIKHOFF, Miriam. *O pacto imperial...* p. 65-69.

<sup>599</sup> Carole Leal Curiel indica que a recorrência dos exemplos dos Estados Unidos, da Confederação Germânica, das Províncias Unidas da Holanda e da Confederação Helvética, que também aparecem nos debates brasileiros, eram frequentes nas discussões sobre os sistemas políticos na Ibero América, dando-lhes um substrato teórico-político basilar. CURIEL, Carole Leal. *Federalismo...* p. 426.

<sup>600</sup> Para um panorama da oposição dos *caramurus* à reforma da Constituição ver: BASILE, Marcello Campos. *O Império em construção...*

Uma eletiva pelas Assembleias provinciais, de agentes executivos nas municipalidades<sup>601</sup>, fim da vitaliciedade do Senado, poder moderador e Conselho de Estado e modificação do veto às leis.

Contudo, as emendas feitas pelo Senado foram largamente combatidas na Câmara dos Deputados, onde, no entanto, o assunto também não era consensual. Havia deputados contrários ao projeto de reforma Miranda Ribeiro, que, apesar de apoiarem a concessão de maior autonomia para as províncias, assim como determinados senadores, argumentavam no sentido de que deveriam ampliar os poderes dos Conselhos Gerais, e não convertê-los em outra instituição, posicionamento adotado, sobretudo, pelos caramurus com assento na Câmara baixa.

Este é o caso do deputado Rebouças, que, como os senadores, alegava que a legislatura presente deveria apenas marcar os artigos reformáveis, deixando para a subsequente o modo pelo qual a reforma ocorreria<sup>602</sup>. Defendia que o Projeto Miranda Ribeiro era contrário a Constituição, pois não a reformava, e sim alterava a “forma de governo proclamado pela nação, jurado e sustentado por ela”. Ao contrário, as emendas do Senado “satisfazem aos verdadeiros e sólidos interesses nacionais, sem risco algum da liberdade de nossa pátria”:

A reforma, meus senhores, que a nação em geral reclama e que as províncias seriamente exigem, importa que estas possam decidir sobre a criação, distribuição e aplicação de suas rendas, que suas resoluções se tornem efetivas desde logo, segundo o bem público e as circunstancias o exigirem. Ora, as emendas do Senado, autorizando para que se reforme primeiramente o § 3º do art. 83 e consecutivo os Arts. 84, 85, 86, 87 e 88 da Constituição, importam que se deva conceder aos Conselhos Provinciais a atribuição que presentemente é vedada de deliberarem sobre imposições, por pertencer essa atribuição á assembleia geral e sua iniciativa exclusivamente à Câmara dos Deputados; autorizam as emendas do Senado para que nos Conselhos provinciais se resolva definitivamente tudo quanto for do interesse peculiar das respectivas províncias. Por conseguinte, as emendas vindas do Senado

---

<sup>601</sup> Para além da divergência sobre a distribuição de poderes entre o centro político-administrativo e as províncias, outro ponto, relacionado ainda à transformação dos Conselhos Gerais em Assembleias Legislativas, nos parece digno de menção: a relação a ser estabelecida entre as câmaras municipais e as instituições provinciais. Entre defensores e opositores da proposta, alguns senadores indicavam que era preciso dar maior autonomia as câmaras municipais em relação aos Conselhos Gerais. Entre os opositores, o Visconde de Cairu afirmava que aprovaria a proposta caso ela concedesse para as câmaras municipais “as atribuições que a antiga Lei Pátria dava”, o que não era o caso. Já o senador Almeida Albuquerque, favorável a proposta, defendia a indicação da reforma do art. 82 da Constituição, para que as câmaras municipais pudessem tomar deliberações sem dependência dos Conselhos Gerais. Ver: ASIB. Sessão de 04 de julho de 1832. p. 25.

<sup>602</sup> Não obstante, certa contradição seria observada no modo de proceder do Senado pelo deputado Paula Araújo, que alegava que os senadores optaram por indicar apenas os artigos reformáveis, mas que, entretanto, marcaram em dois artigos a forma pela qual deveria ocorrer a reforma, dentre eles, o relativo aos Conselhos Gerais de província. ACDIB. Sessão de 29 de agosto de 1832. p. 213.



contêm as reformas que a nação em geral e as províncias peculiarmente exigem. Por conseguinte, as emendas do Senado satisfazem plenamente.<sup>603</sup>

Tratava-se, a seu ver, de ampliar a autonomia administrativa provincial e a possibilidade de iniciativa sobre impostos, aspecto que consistia no verdadeiro “clamor da nação e das províncias”. As demandas, portanto, não seriam de mudanças no sistema de governo a partir da extinção do Poder Moderador e do senado vitalício, da criação de agentes executivos nas municipalidades e da alteração institucional, mediante a descentralização e conversão dos Conselhos Gerais em Assembleias Legislativas, da organização político-administrativa das províncias.

O deputado Montezuma também se declarava a favor de todas as emendas do Senado. Dentre os argumentos alegava, igualmente, que a presente legislatura não deveria marcar a forma pela qual ocorreria a reforma, mas apenas os artigos reformáveis. Indicava, também, que a emenda do Senado ao artigo referente aos Conselhos Gerais, ao contrário do projeto aprovado na Câmara dos Deputados, demarcava somente o assunto sobre o qual a próxima legislatura deveria “assentar a reforma”, mas não inibia suas possibilidades de fazer alterações. Utilizava um forte argumento retórico para defender as emendas do Senado: o de que, pela forma que estava concebido, a legislatura seguinte teria “carta branca” para proceder como conviesse:

[...] eles [os propositores das reformas] disseram que as reformas eram necessárias porque as províncias não podiam continuar a existir com o atual sistema de centralização; já pelos diferentes hábitos, interesses e costumes que influem sobre os cidadãos, e variam segundo as províncias que habitam, já pela necessidade de fiscalizarem as suas rendas, dever que não pode ser bem desempenhado pelo governo central, etc. etc. Ora, assentando a sua opinião nesta base, e dizendo a emenda do Senado que a legislatura futura poderá emendar a constituição tanto quanto quiser a respeito das atribuições dos Conselhos Gerais, não devem estes senhores votar pelas emendas do Senado? Não concordaram eles em que isto é uma carta branca; para a legislatura futura fazer as reformas no sentido que quiser; que as emendas do Senado autorizam os deputados vindouros a instituir as reformas que a nação quer, e aqueles que os Srs. deputados mais exaltados e mais entusiastas pelas reformas podem desejar? O que quererá dizer que será um só o regente, e outras bagatelas, á vista do grande objeto de dar aos Conselhos Gerais estas atribuições, que vem sem dúvida nenhuma determinar a federação? [...].<sup>604</sup>

Buscava retirar o foco das emendas do Senado que se interpunham aos outros objetos da reforma para colocá-lo na questão da autonomia provincial e das

---

<sup>603</sup> REBOUÇAS, Antonio Pereira. *O poder moderador efizcamente defendido e a Monarchia Federativa combatida e profligada*. Discurso pronunciado na Câmara dos Deputados na sessão de primeiro de setembro de 1832. Rio de Janeiro: Typographia Universal de Laemmert, 1868. p. 4-5.

<sup>604</sup> ACDIB. Sessão de 29 de agosto de 1832. p. 214.

possibilidades de ampliar a atuação dos Conselhos Gerais, o que seria o cerne das reformas e poderia implicar, até mesmo, na implementação da federação. Todavia, sua estratégia argumentativa não seria despercebida por outros deputados, como Ferreira da Veiga, que afirmava ser “singularíssimo” o modo de proceder de Montezuma, pois sempre se opusera às reformas menos amplas que passaram na Câmara dos Deputados, mas que aprovava agora as emendas do Senado “onde, talvez por um talento mágico encontra a força virtual de mudar a forma de governo”<sup>605</sup>.

Os deputados Rebouças e Montezuma salientavam que a questão principal das reformas seria a de ampliação da autonomia provincial, mas sempre a referenciavam a partir da concessão de maiores poderes aos Conselhos Gerais, e não de suas conversões em Assembleias Legislativas provinciais. Nesta disputa, admitiam que as províncias pudessem elaborar as leis e tomar iniciativa sobre impostos mas isto deveria ocorrer a partir da ampliação dos poderes dos Conselhos Gerais, e não do estabelecimento de novas instituições, salientando, assim, os traços de continuidade, de modo a demarcar que não se tratava de uma substituição do sistema de governo. Uma vez que não podiam impedir as reformas, que se tornaram no Parlamento e na opinião pública um horizonte concreto, em última instância, buscavam limitar sua amplitude. Segundo Miriam Dolnikoff, empenhavam-se, por isso, na defesa das emendas do Senado para que fosse aprovada uma “versão mais moderada” da reforma<sup>606</sup>. Ainda colocavam em questão, por meio deste mecanismo, o resultado das urnas para a legislatura subsequente, indagando qual seria, nas palavras de Rebouças:

o espírito dominante da Assembleia futura? Contam os ilustres deputados da opinião contrária que as eleições deem um resultado em tudo conforme a seus desejos? Contam que os indivíduos se conservem sempre os mesmos antes de reeleitos ou eleitos e depois de terem assento nesta casa?<sup>607</sup>

Com isso, deslocavam o embate das sessões da Assembleia presente, como fizeram os senadores, para o embate em torno das eleições para a legislatura futura: os resultados do pleito seguinte é que encaminhariam o sentido das reformas.

Apesar da forte oposição feita pelos deputados Montezuma e Rebouças, a Câmara reprovou às emendas elaboradas pelos senadores, com exceção da que mantinha o poder moderador. O clima que prevalecia na Casa, mesmo diante de oposições

<sup>605</sup> ACDIB. Sessão de 29 de agosto de 1832. p. 215.

<sup>606</sup> DOLNIKHOFF, Miriam. *O pacto imperial...* p. 96.

<sup>607</sup> REBOUÇAS, Antonio Pereira. *O poder moderador efizcamente defendido e a Monarchia Federativa combatida e profligada...* p. 5.

internas (como a de demarcação de que o Brasil seria um regime federativo, que dividia os próprios moderados) era o de indicarem as reformas propostas pelo Projeto Miranda Ribeiro. Diante da divergência, a fórmula prevista pela Constituição era a reunião conjunta, em Assembleia Geral, da Câmara dos Deputados e do Senado.

Todavia, neste momento de instabilidade política<sup>608</sup>, marcado por desordens de diversas tipologias, por um intenso debate na imprensa, e visto por muitos coetâneos como ocasião para colocar em prática projetos alternativos de organização do Estado e da sociedade, outras opções seriam propostas. No campo institucional, a oposição acerca do projeto de reforma da Constituição entre o Senado e Câmara dos Deputados, mesmo que antes do envio delas à Câmara, se somaria à recusa do Senado em destituir o tutor do Imperador e de suas irmãs, José Bonifácio.

Com estes desacordos, os ânimos se acirraram e teve início, na Câmara dos Deputados, uma “operação de golpe de Estado”. Os deputados Feijó<sup>609</sup>, Ferreira de Mello e Custódio Dias ficaram à frente do plano. A sugestão era escolher uma nova Regência Una, que seria ocupada por Feijó, e votar, por aclamação, a Constituição de Pouso Alegre. Esta Constituição, assim denominada por ter sido publicada pelo deputado Ferreira de Mello no jornal *Pregoeiro Constitucional*, em Pouso Alegre, se assemelhava, em suas proposições, ao Projeto Miranda Ribeiro. Estabelecia a Regência Una, a extinção do moderador e Conselho de Estado, o fim da vitaliciedade do Senado, a redução do tempo de legislatura da Câmara dos Deputados e determinava que o poder legislativo seria delegado à Assembleia Geral, com sanção do Imperador, e às Assembleias provinciais, com sanção dos Presidentes<sup>610</sup>, que continuariam de nomeação e remoção do Imperador.

Em relação às Assembleias Legislativas provinciais, a Constituição de Pouso Alegre, no entanto, era mais detalhista. Em seu artigo 69, definia que “a Constituição reconhece, e garante o direito de intervir todo cidadão nos negócios de sua província, e que são imediatamente relativos a seus interesses peculiares”, o que seria exercido pelas

---

<sup>608</sup> Além dos debates institucionais e na imprensa, o período foi marcado por diversas revoltas e movimentos contestatórios. Ver: BASILE, Marcello. O laboratório da nação...

<sup>609</sup> Eleito deputado por São Paulo.

<sup>610</sup> Mas também havia inovações em relação ao Projeto Miranda Ribeiro. A Constituição de Pouso Alegre, por exemplo, proibia a concessão de títulos nobiliárquicos pelo Imperador, transferia para a Câmara dos Deputados a criação de impostos e recrutamento, diminuía a idade mínima para a candidatura ao Senado para trinta e cinco anos. Cf. Ver: FONSECA, Silvia Carla Pereira Brito. Federalismo: a experiência americana de um conceito (1820 – 1835)... p. 113.

câmaras municipais e pelas Assembleias Provinciais. Determinava-se que as Assembleias provinciais contariam com trinta e um membros nas províncias maiores e vinte e um nas demais; tomariam juramento dos Presidentes e vices; nomeariam os vice-presidentes; fariam resoluções sobre as necessidades e interesses da província, as interpretariam e suspenderiam; fixariam anualmente as receitas e despesas das províncias; estabeleceriam impostos e guardas municipais; autorizariam o Presidente a contrair empréstimos; regulariam a administração dos bens provinciais (mas não poderiam autorizar alienação sem aprovação da Assembleia Geral); criariam e suprimiriam os empregos provinciais; resolveriam a suspensão dos Presidentes de província, que, não obstante, continuariam a ser nomeados pelo Imperador; velariam “a guarda da constituição e promover[iam] o bem geral da província”; receberiam as representações e queixas contra funcionários públicos; etc.

Os Presidentes de província assistiriam à instalação das Assembleias e as instruiriam “do estado dos negócios públicos, e das providências que a província mais precisar para seu melhoramento”, e era determinado que “os negócios que começarem nas câmaras serão remetidas oficialmente ao primeiro secretário da Assembleia, aonde serão discutidas a portas abertas, bem como os que tiverem origem nas mesmas”. Quanto às restrições, determinava-se que não poderiam propor nem deliberar sobre “interesses gerais da nação” ou “ajustes de umas com outras províncias”, dentre outras caracterizações<sup>611</sup>.

A Constituição de Pouso Alegre, nas definições relativas às Assembleias Legislativas Provinciais, recuperava por diversas vezes as discriminações das atribuições dos Conselhos Gerais da própria Constituição de 1824. Apesar da grande alteração provocada pelo direito de elaboração das leis pelas Assembleias e sanção dos Presidentes, as demarcações se assemelham às definições constitucionais acerca dos Conselhos Gerais, assim como suas limitações. Outras atribuições, até então dos Presidentes em Conselho de Governo, passavam para a competência das Assembleias Legislativas provinciais, como a resolução de queixas contra funcionários públicos e a organização das guardas municipais. Já os Presidentes de província, apesar de continuarem a ser escolhidos pelo Imperador e serem responsáveis pela sanção das leis

---

<sup>611</sup> A transcrição da Constituição de Pouso Alegre encontra-se disponível em: MELLO, Francisco Inácio Marcondes Homem de. *Esriptos Historicos e Litterários...*

elaboradas pelas Assembleias provinciais, poderiam ser suspensos por estas instituições, o que implicava um fortalecimento significativo do órgão eletivo provincial em detrimento do executivo.

O caminho da legalidade e a observância da Constituição, até para sua própria reforma, predominara desde que a questão fora colocada de forma concreta em pauta, sobretudo entre os moderados; mas, diante das tensões e disputas políticas e da oposição do Senado, alguns deputados acabaram por defender uma proposta radical. No entanto, o “golpe” que pretendia aclamar a Constituição de Pouso Alegre foi malfadado pelos temores do excessivo poder que Feijó adquiriria, e também em virtude da divisão entre os próprios moderados sobre a proposta de adotar uma medida radical ou defender a legalidade e os princípios estabelecidos pela Constituição de 1824<sup>612</sup>. A despeito da opção pela manutenção do caminho indicado na Carta de 1824, a ameaça do golpe favoreceu o acordo com o Senado para a realização das reformas.

Com a rejeição das emendas elaboradas pelo Senado na Câmara dos Deputados e a malfadada tentativa de golpe, as duas Casas se reuniram em setembro para a elaboração da lei que autorizava a legislatura seguinte a fazer reformas na Constituição. Foram retiradas as propostas de extinção do moderador e do senado vitalício, a qualificação de monarquia federativa, os executivos municipais; e aprovadas à substituição da Regência Trina por Una, a eleição direta para regente (sem vice), o fim do Conselho de Estado e a “conversão” dos Conselhos Gerais em Assembleias Legislativas Provinciais<sup>613</sup>.

Destacamos que nenhuma das propostas alterava a forma de nomeação dos Presidentes de província. A Constituição de 1824 previa a preparação de um regimento para estas autoridades, que até então não havia sido elaborado e, em decorrência, poderia ser visto como meio de limitar a atuação dos delegados do executivo. Mas, por outro lado, a manutenção da nomeação dos Presidentes pelo Imperador assegurava que as províncias, mesmo dotadas de maior autonomia e de instituições legislativas, ainda

---

<sup>612</sup> O discurso proferido por Carneiro Leão, quando da apresentação do parecer da comissão que pretendia que a Câmara fosse convertida em Assembleia Constituinte, conclamava os demais a seguir na legalidade, com moderação, pois “na Constituição observada temos meios seguros e legais para darmos a nação o que ela pretende”.

<sup>613</sup> BRASIL. Lei de 12 de outubro de 1832. *Collecção das Leis do Império do Brazil de 1832: Atos do Poder Legislativo*. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1874.

tivessem à frente de seu executivo, encarregado de sancionar suas leis, um agente de nomeação do governo central.

Nas propostas também não são mencionados os Conselhos de Governo, mas a despeito disso os legisladores continuaram a conferir imputações aos Presidentes em Conselho a partir de uma legislação debatida de forma simultânea ou posterior à apresentação, ainda em 1831, do projeto Miranda Ribeiro na Câmara dos Deputados, como é o caso do Código de Processo Criminal e da lei de orçamento para o ano de 1833-1834, analisados nos capítulos precedentes, indicando que não havia, ainda, a predominância, ao menos no Parlamento, de projetos claros referentes a estas instituições.

Mas esse quadro seria alterado em 1834, ano que marcou uma revisão profunda na forma de organização político-administrativa das províncias, tanto no que se refere aos Conselhos Gerais como ao executivo provincial. Não obstante, é importante compreender estas alterações de forma processual, tendo em vista a inserção de demandas por maior autonomia provincial e os caminhos trilhados para sua efetivação, os riscos de desagregação do Império, os problemas defrontados na atuação destas instituições provinciais, dentre outros fatores, em um processo marcado por acordos e desacordos, por conjunturas de aprovação e reprovação e, em suma, por continuidades e inovações.

### **3.2. “Façamos a reforma com prudência”: o Ato Adicional de 1834.**

Com a autorização concedida pela lei de 12 de outubro de 1832, a legislatura de 1834 - 1837 tinha competência para reformar a Constituição. Na sessão de 07 de junho de 1834, a comissão encarregada de elaborar um projeto para a reforma, composta por Paula Araújo, Bernardo Pereira de Vasconcellos e Limpo de Abreu<sup>614</sup>, apresentou o resultado de seus trabalhos. As propostas indicavam a preponderância de um tom “moderado”<sup>615</sup> em relação às proposições anteriores, o que decorria dos limites impostos pela lei de 1832, de uma revisão em relação às “ideias” mais radicais que obtiveram ressonância até então e da divisão entre os moderados, com maioria na Câmara, sobre os sentidos da reforma.

---

<sup>614</sup> Eleito por Minas Gerais.

<sup>615</sup> Cf. BASILE, Marcello Campos. *O Império em construção...*

Aspecto este que não implicava, todavia, plenos acordos. Neste momento, predominaria na Câmara dos Deputados, do ponto de vista das “identidades políticas”, de um lado, os caramurus e uma ala dos moderados, objetivando a limitação da autonomia provincial, e, de outro, uma parte dos moderados e os exaltados pretendo sua ampliação<sup>616</sup>. No entanto, estas subdivisões também seriam influenciadas por outros fatores, como a província de origem e os diferentes entendimentos acerca do “federalismo”, “representação”, “soberania”, participação popular, etc. Não menos significativo, quando o assunto em questão era a medida do poder executivo provincial no “novo” rearranjo, as posições se tornavam ainda mais inconstantes.

Logo na apresentação da proposta, duas questões de ordem já levantaram divergências: os deputados deveriam definir se o debate partiria da lei de 1832 ou do projeto da comissão e, ainda, como ocorreria à discussão<sup>617</sup>. Em votação, optaram pela discussão do projeto elaborado pela comissão e definiram, a partir de um apontamento feito pelo deputado Custódio Dias, à maioria de votos nominais, que o debate da lei ocorreria apenas na Câmara dos Deputados. Com isso, as tensões desencadeadas pelas oposições entre Câmara dos Deputados e Senado em 1832 eram tolhidas, e os deputados teriam a prerrogativa elaborar a lei sem a aprovação dos senadores.

Mas, mesmo sem a participação do Senado, haveria muitas discordâncias sobre os rumos e as definições das reformas. Uma das questões que apareceria de forma proeminente entre os deputados era relativa à fórmula a partir da qual estabeleceriam a conversão dos Conselhos Gerais em Assembleias Legislativas provinciais, determinada pela lei de 1832. Aspecto que abarcava diferentes perspectivas sobre as possibilidades de autonomia provincial, tentativas de associação ou diferenciação entre os Conselhos Gerais e as Assembleias provinciais e, não menos importante, interpretações concorrentes acerca da Constituição de 1824, da lei de 1832 e do “federalismo”.

Alguns deputados indicavam que, de acordo com as definições do projeto apresentado pela comissão, as Assembleias provinciais possuiriam atribuições legislativas, mas, em contrapartida, deixariam de exercer outras que antes eram de competência dos Conselhos Gerais, questão que recorrentemente viria a tona durante os debates.

---

<sup>616</sup> Cf. BASILE, Marcello Campos. *O laboratório da nação...* p. 81.

<sup>617</sup> Para um panorama destes debates ver: SLEMIAN, Andréa. *Sob o Império das Leis...* p. 263-5.

Nesta direção, o deputado Ernesto Ferreira França mandou uma emenda que estabelecia que o poder legislativo provincial seria exercido pelos Conselhos Gerais, que seriam, a partir de então, denominados de Assembleias Legislativas Provinciais<sup>618</sup>. Argumentava, para tanto, que, segundo a enumeração feita no projeto, ficavam os Conselhos Gerais privados de muitas atribuições que lhes competia pela Constituição, pois esta declarava que poderiam deliberar sobre todos os assuntos de interesse da província<sup>619</sup>, enquanto o projeto da comissão os limitava.

O deputado Gonçalves Martins<sup>620</sup>, por sua vez, indicava que talvez conviesse enumerar as exceções e não as atribuições, porque, caso contrário, restringiriam às Assembleias Legislativas de imputações até então exercidas pelos Conselhos Gerais, reduzindo a autonomia provincial. Maciel Monteiro<sup>621</sup>, mais a frente, declararia que a comissão deveria ir com a índole da Constituição e que:

chegamos ao ponto de reconhecer que os objetos de interesse local não deviam tratar em Assembleia Geral; este é o principio fundamental da reforma [...] que devia, por assim dizer, ser a alma da comissão; mas ela no seu parecer, mostra prestar bem pouca atenção a este princípio, por que em algumas coisas concede aos Conselhos Gerais, vê-se que ela não parece estar muito penetrada na necessidade de ampliar suas atribuições [...].<sup>622</sup>

Havia, neste sentido, uma apropriação distinta dos argumentos sobre as relações entre os Conselhos Gerais e as Assembleias Legislativas provinciais. Se em 1832, senadores e deputados buscavam frear a amplitude da autonomia provincial a partir da ampliação dos poderes dos Conselhos Gerais em detrimento de suas substituições pelas Assembleias provinciais, agora a preocupação era inversa: deputados que defendiam maior amplitude de ação para as instituições provinciais esboçavam a preocupação de que esta substituição, de acordo com a forma proposta pela comissão, poderia implicar em menor autonomia provincial. As circunstâncias eram outras. Em 1832, o projeto aprovado pelos deputados não discriminava detalhadamente as matérias sobre as quais as Assembleias provinciais deveriam legislar e as que lhes competiam; assim, traçar um

---

<sup>618</sup> O deputado ainda sugeria que a província do Rio de Janeiro, incluindo a Corte, tivesse uma Assembleia Legislativa provincial. De acordo com o projeto, a Assembleia provincial no Rio de Janeiro não incluiria o município da Corte, mas para alguns deputados, com isso, o direito das localidades seria excluído. Para acompanhar a discussão ver: SLEMIAN, Andréa. *Sob o Império das Leis...* p. 266; BASILE, Marcello. O “negócio mais melindroso”: reforma constitucional e composições políticas no Parlamento regencial (1831-1834)... p. 202.

<sup>619</sup> ACDIB. Sessão de 23 de junho de 1834. p. 166.

<sup>620</sup> Eleito deputado pela província do Maranhão.

<sup>621</sup> Eleito deputado por Pernambuco.

<sup>622</sup> ACDIB. Sessão de 28 de junho de 1834. p. 194.



paralelo com os Conselhos Gerais poderia limitar essa atuação. Já em 1834, o projeto da comissão especificava as competências e matérias a serem tratadas pelas Assembleias Legislativas provinciais, o que era visto, por alguns deputados, como limitação à atuação dos Conselhos Gerais, que constitucionalmente poderiam propor, discutir e deliberar sobre todos os assuntos peculiares das províncias.

Em defesa do projeto da comissão, o deputado Paula Souza afirmava que o objetivo não era restringir às atribuições dos Conselhos Gerais, apenas declarar quais eram as de maior interesse. Em consonância, Bernardo Pereira de Vasconcellos, membro da comissão, defendia, seguindo a lei de 1832, que o poder legislativo era reconhecido e completo para todos os objetos que tivesse a seu cargo legislar<sup>623</sup>. Sendo assim, não se tratava de uma limitação, mas sim de uma especificação. A mudança em relação à atuação dos Conselhos Gerais, no entender dos deputados defensores do projeto, era a imputação legislativa, independente da sanção do poder central, como destaca Andréa Slemian, “um diferencial qualitativo”<sup>624</sup>.

O tema perpassava pelas expectativas relativas às “novas” instituições. Estabelecer uma diferenciação entre os Conselhos Gerais e as Assembleias Legislativas provinciais não era um consenso. Alguns deputados consideravam que se tratava de instituições distintas, sendo necessário marcar as diferenças entre elas, enquanto outros queriam que os Conselhos Gerais continuassem a desempenhar as funções que até então exerciam e que seriam ampliadas com a prerrogativa legislativa, partindo assim de uma associação<sup>625</sup>.

A organização das Assembleias Legislativas provinciais seria constantemente alvo de disputas, acarretando intensos debates, sobretudo no que se refere à composição, à existência de duas câmaras e suas atribuições. Nestas questões, a Câmara dos

<sup>623</sup> ACDIB. Sessão de 23 de junho de 1834. p. 167.

<sup>624</sup> SLEMIAN, Andréa. *Sob o Império das Leis...* p. 266.

<sup>625</sup> Em todo caso, a nomenclatura a ser adotada e as atribuições, constantes alvos de disputas, com divergências sobre a ampliação daquelas já exercidas pelos Conselhos Gerais ou a diferenciação entre as “antigas” e as “novas” instituições, os deputados também se viam diante de um impasse prático, decorrente das restrições impostas pela lei de 1832. Muitos argumentavam que era preciso declarar que as Assembleias, se assim fossem denominadas, substituiriam os Conselhos Gerais, pois havia artigos na Constituição não marcados para a reforma que mencionavam os Conselhos Gerais, como o artigo 90, relativo às eleições. Era preciso ficar claro que não existiriam ao mesmo tempo os Conselhos Gerais e as Assembleias Legislativas provinciais, bem como se as Assembleias provinciais exerceriam as antigas amplas atribuições dos Conselhos Gerais ou se seriam instituições com imputações distintas. Destaca-se ainda que as definições acerca da diferenciação entre os Conselhos Gerais e as Assembleias Legislativas provinciais apareceria em outros artigos, como no que demarcava que os membros destas instituições seriam invioláveis. Cf. ACDIB. Sessão de junho de 1834.

Deputados seria envolta em uma “divisão” entre aqueles que pretendiam que os governos provinciais fossem instituídos pela Assembleia Geral – o que implicava uniformidade, centralização no governo Imperial da organização provincial e, em decorrência, restrições à autonomia provincial –, e aqueles que defendiam, ao contrário, que os próprios governos provinciais deveriam ter o direito de se organizar – menor participação do governo central no arranjo interno das províncias e maior autonomia provincial.

Em outras palavras, os embates opunham duas proposições excludentes: de um lado a premissa de que o governo central estabeleceria a forma do governo provincial, definindo-o e, por conseguinte, limitando-o a partir do centro político-administrativo do Império e, de outro, a de que as províncias deveriam ser “livres” para deliberar sobre sua organização, inclusive institucional. O que, em última instância, acarretava divergências sobre onde residiria a soberania e o poder, nas províncias ou na nação unitária, representada, neste caso, pela Câmara dos Deputados, instituição geral<sup>626</sup>.

Neste embate, o termo “federalismo” seria apropriado pelos dois “lados” no Parlamento, mas a partir de sentidos distintos. Sendo assim, não é possível fazer uma oposição clara entre “centralistas” e “federalistas”, pois o próprio conceito de “federalismo” e seus derivados era acomodado a projetos políticos diferenciados que, não obstante, tinham um mesmo fim: a manutenção da ordem, da unidade e, com raras exceções, da monarquia. No entanto, havia uma oposição clara entre os que defendiam que os governos provinciais deveriam ser instituídos pelo governo central (o que, de acordo com o posicionamento, poderia implicar ou não na adoção da federação) e àqueles que defendiam uma organização federativa com sentido próximo ao de confederação, a qual acarretaria a soberania provincial e a auto instituição de seus governos.

O projeto elaborado pela comissão estabelecia o número de membros das Assembleias Legislativas provinciais de acordo com a província<sup>627</sup>, e ainda indicava que

---

<sup>626</sup> O mesmo embate ainda se verifica na discussão do artigo elaborado pela comissão que determinava o tempo de duração das legislaturas, opondo os que consideravam que a questão deveria ser uniforme para as províncias e determinada a partir do poder central e os que defendiam que as províncias marcassem livremente o tempo de duração de suas legislaturas. Para acompanhar o debate ver: SLEMIAN, Andréa. *Sob o Império das Leis...* p. 273- 4.

<sup>627</sup> 36 em Pernambuco, Bahia, Rio de Janeiro, Minas e São Paulo; 28 no Pará, Maranhão, Ceará, Paraíba, Alagoas e Rio Grande do Sul; e 20 em todas as outras.

este número poderia ser alterado por uma lei geral. Aparentemente relativo a um conteúdo que poderia ser alterado com emendas, a questão, de fato, engendraria debates sobre a natureza do governo a ser instituído, uma vez que envolvia entendimentos distintos sobre autonomia, soberania, cidadania e representação, a hierarquização das províncias do Império e de sua população e, não menos, os caminhos para a manutenção da unidade.

O deputado Brito<sup>628</sup>, na ocasião, elaborou uma emenda alegando que a alteração do número de membros deveria ser competência das províncias e que, por isso, deveria ser alvo de lei provincial, e não de lei geral. Como consequência, elas deveriam ter o direito de deliberar “livremente” sobre sua organização interna. A favor da emenda, o deputado Costa Ferreira afirmava que:

até agora a arte de governar tem sido de centralizar e tyrannizar [...] e este sistema não deve continuar; mas a passar o artigo, e não a emenda do Sr. Brito Guerra, ele existe, porque o artigo não consente que as províncias sejam bem representadas, por não dar as assembleias provinciais aquela amplidão que devem ter nos seus negócios peculiares. Sabe-se muito bem que o exercício da soberania dos povos tem tanta maior amplidão, quanto maior é o número de seus deputados; e para que atalhar que as províncias sejam representadas pelo número de deputados que quiserem? Para que continuar a mania de chamar esses negócios peculiares a Assembleia Geral, quando ordinariamente se observa que os Srs. deputados não tem dados suficientes para conhecerem dos negócios peculiares das províncias?<sup>629</sup>

Brito e Costa Ferreira pretendiam ampliar a autonomia das províncias ao conceder-lhes o direito de estabelecer o número de seus representantes na conformidade de suas necessidades. Faltavam à Assembleia Geral os meios necessários para tomar uma decisão sobre a qual era preciso conhecimento circunscrito das realidades regionais. Costa Ferreira ainda faz uma associação entre a soberania e representação, indicando que as províncias deveriam ser “livres” para a escolha do número de seus representantes, medida da “soberania dos povos”: como negócio peculiar e relacionado à questão primordial da soberania, a determinação do número de membros das Assembleias Legislativas provinciais deveria ser feita pelas próprias províncias, dando a elas a “amplidão” necessária.

De forma mais enérgica, o deputado Rezende propunha que as províncias tinham o direito de optar, inclusive, por entrar ou não nas reformas. Sua posição, nestes debates, foi marcada pela defesa de um arranjo a partir do qual as províncias deveriam

<sup>628</sup> Eleito deputado suplente pela província do Rio Grande do Norte.

<sup>629</sup> ACDIB. Sessão de 25 de junho de 1834. p. 173.

ter o direito de definir tudo quanto fosse relativo aos seus interesses peculiares, incluindo a organização interna de seus governos e a definição de suas competências, o que caminhava no sentido de uma valorização da *soberania provincial* em detrimento da *autonomia provincial*, diferença esta que os deputados mais “moderados”, ao contrário, buscavam ressaltar.

Além disso, o deputado Rezende advertia sobre as diferenças existentes entre as províncias, indicando que o que podia ser aplicado em uma, não o poderia ser em outra e, por isso, não convinha “adotar uniformidade para tudo”. Ainda considerava que a divisão entre as províncias feita pela comissão era defeituosa, pois “elevou províncias mal aquinhoadas a categoria de outras bem aquinhoadas”<sup>630</sup>.

Esta questão apareceria de forma proeminente nos debates, uma vez que o projeto da comissão, no entender de alguns deputados, hierarquizara as províncias sem ter base em critérios, como os estatísticos. Os favoráveis ao artigo da comissão, que definia o número de membros das Assembleias provinciais, alegavam que era preciso restringi-lo tendo em vista a população e o “grau de ilustração” das províncias, o que para um opositor da proposta, como o deputado Costa Ferreira, por exemplo, “era o mesmo que diziam os portugueses do Brasil na época da independência [...]”<sup>631</sup>. A afirmação era um alerta: o resultado desta postura foi à emancipação do Brasil, e a mesma postura poderia levar à separação das províncias. A fala, além disso, sugere uma desconfiança em relação ao privilegiamento de determinadas regiões. O deputado alegava que o Ceará fora considerada de segunda ordem, enquanto o Rio de Janeiro de primeira. Insatisfação esta que seria expressa por outros deputados, que fariam emendas que aumentavam o número de representantes de suas províncias.

Em contrapartida, a comissão (e muitos deputados) postulavam que os poderes provinciais fossem fundados a partir do poder central, aspecto que manteria a uniformidade entre as províncias e a integridade do Império. Defendiam a viabilização de um arranjo que, não obstante conceder autonomia às províncias, as mantivesse unidas sob a égide da monarquia unitária, com laços consistentes com o centro político-

---

<sup>630</sup> O deputado propunha, como medida paliativa, que as províncias tivessem o dobro de deputados que tinham na Assembleia Geral, porém nunca menos que treze, e, defendendo que as províncias fossem dotadas de duas câmaras, pretendia que, no que se refere ao “senado provincial”, as Assembleias Legislativas provinciais regulassem livremente seu número de membros, assim como se teriam uma ou duas câmaras. ACDIB. Sessão de 25 de junho de 1834. p. 173.

<sup>631</sup> ACDIB. Sessão de 25 de junho de 1834. p. 174.

administrativo do Império. Uma visão de que a soberania e o poder constituinte<sup>632</sup> residiam na nação, responsável por organizar e tutelar as províncias, que, apesar de adquirirem *autonomia* legislativa, não seriam dotadas de *soberania*.

Em defesa do artigo da comissão, Paula Araújo foi um dos deputados que pretendiam a determinação dos membros das Assembleias provinciais de acordo com “a população e a ilustração” de cada província. Mostrava uma preocupação que fora frequente no debate relativo à lei 1832, sobretudo utilizado pelos opositores das reformas, os quais julgavam que o Brasil ainda não havia alcançado o grau de civilização necessário para sua operacionalização. Porém, agora a problemática era distinta: a seu ver, o Brasil estava preparado para as reformas, mas as províncias não estavam preparadas para se organizar livremente, sem as determinações da Assembleia Geral; dentre os motivos, destacava-se a falta de pessoas “ilustradas”.

Aspecto este que se somava a outro, de maior amplitude, que era, em última análise, a integridade do Império e a manutenção da monarquia. Paula Araújo argumentava ser preciso dar às províncias o necessário para sua felicidade, mas “devia-se conservar tanto quanto se possa, a uniformidade de todas as províncias do Império”. Comparando a situação do Brasil à dos Estados Unidos, buscava demarcar uma diferença cujas implicações eram muito amplas. Os Estados Unidos eram compostos de estados distintos, com leis diversas e sem nexos com o centro, situação inversa do caso brasileiro, no qual não haveria a união de estados independentes, mas o afrouxamento dos laços que uniam as províncias ao centro<sup>633</sup>.

Ainda em defesa da proposta da comissão, o deputado Saturnino<sup>634</sup> colocava a questão de forma mais clara. Propagando a observância das leis e da Constituição, afirmava que deveriam se ater às reformas de acordo com a autorização que receberam

---

<sup>632</sup> Com a faculdade de revisar o texto constitucional, a legislatura da Câmara dos Deputados não fora convertida em Assembleia Constituinte, dotada de poder constituinte. Neste sentido, o poder de revisão da Constituição era um poder constituído. Apesar disso, da Câmara dos Deputados, neste caso extraordinário, emanariam atos de natureza constitucional, que não apenas dariam apêndices e modificações nos detalhes (como em geral ocorre com as assembleias de revisão), mas poderiam modificar princípios basilares do ordenamento (como a descentralização legislativa), o que caracterizava suas ações como poder constituinte. No entanto, cabe ressaltar que, de acordo com as alterações, este poder constituinte poderia ter um sentido impróprio e circunscrito ou tratar-se de efetivos órgãos constituintes. Sobre o poder constituinte ver. LIPPOLIS, Vincenzo. Assembleia Constituinte. In: BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola & PASQUINO, Gianfranco (orgs.). *Dicionário de Política*. 11ª ed. Brasília: UnB, 1998. p. 63-64.

<sup>633</sup> ACDIB. Sessão de 25 de junho de 1834. p. 173.

<sup>634</sup> Deputado eleito pelo Rio de Janeiro.

pela lei de 1832: “para essa lei a câmara está autorizada para constituir as províncias, e não para lhes delegar o direito de se constituírem [...]”<sup>635</sup>. O poder constituinte era da Câmara dos Deputados, que recebera tal autorização dos eleitores, e, por isso, não poderia ser delegado às províncias<sup>636</sup>. Contra a regulamentação por leis orgânicas, o que, a seu ver, era inconstitucional, alegava que o sistema de governo deveria ser geral, e o que fosse aplicado a uma província deveria ser aplicado nas demais, em observância à Constituição, pois disso dependeria a ordem e a unidade do Império<sup>637</sup>. Se colocava contra a proposta do deputado Rezende para que cada província escolhesse se aceitaria ou não as reformas, pois isto as colocaria:

em combustão [...] porque, ainda que o partido reformista é com efeito muito grande, não deixam de haver anti reformistas, e assim, ficando este arbítrio, não deixará o partido anti reformista de usar do direito de emitir seu voto, e irá talvez daqui suceder a guerra civil, para decidir-se se se há de ou não aceitar a reforma [...].<sup>638</sup>

Os receios de perturbações nas províncias e mesmo da “guerra civil” tomavam como base, igualmente, o argumento de que haveria falta de pessoas “ilustradas” para ocupar os cargos eletivos. A organização dos governos provinciais pelo poder central atuaria tanto no sentido de manutenção da ordem, uniformidade e unidade como de medida de suas competências para o governo, além de se relacionar, obviamente, com a emanção do poder e da soberania. É neste sentido que o deputado Climaco<sup>639</sup> chamava atenção para os perigos de deixarem às Assembleias provinciais o arbítrio de seu número de representantes, pois isto “era incompatível com o estado da nação”<sup>640</sup>. Com as diferenças da população e de suas “luzes”, o resultado de permitirem às províncias se organizarem livremente seria perigoso:

deixando algumas províncias pequenas julgar que não podem conseguir a sua felicidade, nem obter melhor estar, e um maior grau de liberdade se não tivessem o número de deputados que tem a província grande, o que poderia ser fatal a sua existência política, do que viria a resultar talvez quebra em

<sup>635</sup> ACDIB. Sessão de 25 de junho de 1834. p. 174.

<sup>636</sup> A distinção entre poder constituinte e poderes constituídos remonta as doutrinas do Constitucionalismo, em especial, ao seu desenvolvimento jusnaturalista do século XVIII. Envolve uma noção contratualista do Estado, entendido como um organismo criado por consenso voluntário dos homens livres e iguais por sua natureza. A diferenciação se associa as primeiras Assembleias constituintes, situadas na história da América do Norte, quando implicitamente foi afirmada a distinção, posteriormente enunciada por Sieyès, “entre poder constituinte, que cria a Constituição, e poderes constituídos, que têm no primeiro a sua origem e que devem ser exercidos dentro do respeito das regras constitucionais”. LIPPOLIS, Vincenzo. Assembleia Constituinte... p. 63.

<sup>637</sup> ACDIB. Sessão de 25 de junho de 1834. p. 174.

<sup>638</sup> ACDIB. Sessão de 25 de junho de 1834. p. 175.

<sup>639</sup> Deputado pela província do Espírito Santo.

<sup>640</sup> ACDIB. Sessão de 25 de junho de 1834. p. 176.

seus reditos e obrigar a escolherem homens que não estejam habilitados para o fim que se deseja; por consequência, era mister opor uma barreira a este mal, o que se fazia não dando semelhante atribuição as assembleias provinciais.<sup>641</sup>

Afiado com as discussões acerca do constitucionalismo, o deputado Ferreira da Veiga também declarava que a organização da constituição dos poderes políticos não poderia ser feita pelos poderes ordinários que o exerceriam. Recorrendo ao princípio defendido por “todos publicistas”, acrescentava que:

todos os corpos coletivos tendem, ainda mais que os indivíduos físicos, ao patronato; dar-se-há nessas assembleias provinciais, qualquer que seja o grau de ilustração que exista, que, qualquer deputado influente (falo supondo a probabilidade, segundo o quadro da humanidade), desejoso [...] de estabelecer seus afilhados, de os acomodar, aumente gradualmente sem benefício público, o número de deputados, visto que este poder fica a arbítrio das assembleias provinciais, onde esse deputado influa.<sup>642</sup>

A ameaça das perturbações provinciais seria largamente utilizada por deputados que defendiam a necessidade de um Estado unitário, que atuaria como elemento neutralizador de facções rivais. “Neutralidade”, para Ferreira da Veiga, presente na Assembleia Geral, posto que, mesmo composta por representantes provinciais, uns neutralizavam os outros, “mas as assembleias provinciais não se compõem de elementos que se neutralizam uns aos outros; pelo contrário elas devem por sua mesma natureza tender a exorbitar no sentido provincial, porque não acham impedimentos”<sup>643</sup>. Mais que ausência de pessoas ilustradas, a natureza destes corpos era um impedimento para que eles próprios determinassem seu número de composição. Eram poderes ordinários, e não constituintes.

O deputado também alertava para o perigo da rivalidade entre as províncias, princípio este, segundo Ivo Coser, presente entre os federalistas brasileiros, que defendiam que as províncias teriam um desenvolvimento desigual, o que não era necessariamente prejudicial, pois da competição poderia advir o progresso<sup>644</sup>:

Sabe-se que existem entre certas províncias certa rivalidade, certo ciúme, aliás, necessários até certo ponto: esta rivalidade, este desejo de primarem umas sobre as outras, sendo razoável, pode vir a ser um princípio de progresso, sem dúvida de grande vantagem para o Brasil; mas se exorbitarem de certos limites, nós veremos que o Brasil se fracionará.<sup>645</sup>

<sup>641</sup> ACDIB. Sessão de 25 de junho de 1834. p. 177.

<sup>642</sup> ACDIB. Sessão de 26 de junho de 1834. p. 180.

<sup>643</sup> ACDIB. Sessão de 26 de junho de 1834. p. 180.

<sup>644</sup> Cf. COSER, Ivo. O Conceito de Federalismo e a Ideia de Interesse no Brasil do Século XIX...

<sup>645</sup> ACDIB. Sessão de 26 de junho de 1834. p. 182.

Mas para Ferreira da Veiga, certa “rivalidade” entre as províncias, o que de forma razoável traria o progresso, poderia se tornar algo nocivo: era preciso limites para não colocar em risco a integridade do Brasil. Sempre ressaltando o “princípio de rivalidade entre as províncias”, afirmava, ainda, que havia sido contra as reformas, porém como “se tornou geral o desejo de reformas, conheço que é uma necessidade”:

o que desejo é que todos nós façamos a reforma com prudência, e não vamos de salto; estabeleçam-se as reformas que vão dar as províncias aqueles benefícios que elas reclamam; mas não espedaçar o Brasil, e instaurar a rivalidade de província a província [...] O Brasil unido, tarde ou cedo chegará à meta de seu destino, mas despedaçado terá a sorte dessas intituladas republicas da America espanhola, desses pachalicatos da Turquia, onde não há liberdade nem em sombras, existe o verdadeiro governo militar, e onde impera o capricho dos déspotas<sup>646</sup>.

E por fim, sobre o exemplo dos Estados Unidos, alegava que e a este respeito:

há um abuso de palavra entre nós, que nos induz a gravíssimo erro: chama-se federalista aquele que não é senão democrata, e chama-se unitário aquele que é chamado na America do Norte federalista; federalista é o que os laços da união, o que quer que as províncias tenham em si aquilo que lhes convém para o seu bem, mas que se não desliguem umas das outras. Qual foi porém a marcha que seguiram os americanos? Estados separados trataram de reunir-se, cederam uma porção igual de seus direitos para constituírem a federação; hoje tendem a uniformizarem-se em suas instituições pela instituição da federação.<sup>647</sup>

A necessidade de “prudência” para a realização das reformas seria recorrentemente elencada por deputados que, tal como Ferreira da Veiga, buscavam conceder uma autonomia “moderada” às províncias, deixando consistentes os “laços de união” através da uniformidade e da organização, pelo poder nacional, dos governos provinciais. Invertia a perspectiva sobre a ideia de federação ligada à soberania provincial ao salientar os elos de união do Império em detrimento dos traços de autonomia das partes que o compunham. Deveriam dar às províncias o necessário para sua felicidade, mas as manter unidas, união que garantiria a liberdade e evitaria o despotismo, tanto pelo patronato que poderia reinar nestes corpos coletivos como pela instauração das rivalidades entre as províncias. Conclamando os colegas a seguir “a marcha prudente de nossos mestres”<sup>648</sup>, ressaltava a digressão feita nos Estados Unidos em relação ao papel do governo central. Se, inicialmente, eram formados por estados

<sup>646</sup> ACDIB. Sessão de 26 de junho de 1834. p. 182.

<sup>647</sup> ACDIB. Sessão de 26 de junho de 1834. p. 182.

<sup>648</sup> ACDIB. Sessão de 26 de junho de 1834. p. 182.



independentes, o poder central buscava, naquele momento, uniformizar as leis e reforçar assim os laços comuns: o federalista não era o democrata, mas sim o unitário<sup>649</sup>.

Para além da organização dos poderes provinciais pelo poder central, outra alternativa apresentada para impedir a desagregação do Império, foi a proposta de estabelecimento de duas câmaras nas províncias. O deputado Souza Martins<sup>650</sup>, nesta linha, também buscando frear os “princípios democráticos demais”, indicava ser preciso:

um obstáculo a todos os excessos que pudessem acarretar esses princípios democráticos demais; o espírito de facção seria contido, o receio da separação das províncias desapareceria, e se este era justamente o perigo o mais transcendente a temer, só a instituição de duas câmaras o poderia evitar, mas, ao contrário uma câmara só composta de certos elementos que são mais populares, não podia duvidar se que podia ser influída pelo espírito instantâneo, e poderia dizer-se, que se para o futuro aparecesse alguma insurreição contra a capital, não seria originada do presidente da província, e esses movimentos opostos aos interesses gerais de toda a nação seriam mais facilmente devidos a influência as assembleias legislativas [...] porém havendo duas câmaras de elementos diversos, seria mais dificultoso operarem-se esses movimentos.<sup>651</sup>

Em sua opinião, o estabelecimento de duas câmaras era uma garantia para a integridade e união do Império, além de estar conforme com os princípios dos “publicistas” acerca do sistema representativo. A existência de apenas uma câmara deixaria as províncias à mercê de facções, enquanto uma câmara de composição “menos” popular (em analogia com o Senado) poderia assegurar e fazer oposição aos movimentos contrários aos interesses de toda a nação, dentre eles, em especial, o da integridade do Império. Os deputados Figueira de Mello<sup>652</sup> e Gonçalves Martins também defendiam a instalação de duas câmaras, como uma “garantia a mais” para a manutenção da ordem, um meio de cercear os inconvenientes que poderiam decorrer da aprovação das leis por uma única instância e de harmonizar as instituições provinciais com as centrais.

A proposição de estabelecimento de um governo misto, cara ao pensamento conservador, propugnava que os elementos “democráticos”, de voto popular, deveriam ser contrabalanceados pelos “aristocráticos”, como no caso do Senado<sup>653</sup>. Mas, por

<sup>649</sup> Cf. COSER, Ivo. O Conceito de Federalismo e a Ideia de Interesse no Brasil do Século XIX...

<sup>650</sup> Deputado eleito pela província do Piauí.

<sup>651</sup> ACDIB. Sessão de 26 de junho de 1834. p. 184.

<sup>652</sup> Eleito pelo Ceará.

<sup>653</sup> Cf. BASILE, Marcello. O “negócio mais melindroso”: reforma constitucional e composições políticas no Parlamento regencial (1831-1834)... p. 197.

outro lado, para deputados defensores de uma ampla autonomia para províncias, a opção por uma segunda câmara tinha outras implicações: aumentava a representação provincial e, em decorrência, o número de eleitos, e poderia provocar a valorização das instituições eletivas como garantia de elaboração de leis benéficas, em detrimento de outras autoridades, como os Presidentes de província.

Mas, apesar do forte argumento, a ideia de que o Brasil ainda não tinha alcançado o “grau de ilustração” necessário para dispor de indivíduos em número suficiente para as ocupar e a alegação do aumento excessivo dos gastos públicos que um alto número de representantes acarretaria, faria oposição à proposta de existência imediata de duas câmaras. Ademais, como veremos em momento oportuno, muitos defenderiam que os Presidentes de província é que seriam os responsáveis por limitar os abusos que pudessem ser cometidos na elaboração das leis provinciais.

A oposição entre os defensores da instituição dos governos provinciais pelo poder central e os que pretendiam que as províncias tivessem “livre” autonomia para se organizar, ainda acarretou intensas divergências no que se refere às atribuições a serem concedidas. O tema recuperou os debates sobre a diferenciação entre as Assembleias Gerais e os Conselhos Gerais, bem como, tal qual em outras ocasiões, a paridade entre os organismos provinciais e os centrais.

Nos debates específicos dos parágrafos dos artigos elaborados pela comissão que discriminavam quais seriam os objetos sobre os quais as Assembleias Legislativas deveriam legislar ainda entraria em cena os embates sobre aquilo que, com as reformas, seriam de competência provincial e o que seria competência nacional, do que provinha à própria definição dos afamados “interesses peculiares”, dos graus de autonomia provincial e dos laços que uniam as províncias ao centro político-administrativo do Império.

A favor da organização dos poderes provinciais pelas próprias províncias e, portanto, contra o projeto da comissão, os deputados Cornélio e Rezende propunham que as Assembleias provinciais tratassem de todos os negócios de interesse das províncias. Propugnavam que o artigo 81 da Constituição deveria ser mantido como estava, de maneira ampla, permitindo às Assembleias interferirem em todos os assuntos provinciais, e que deveriam, apenas, acrescentar a atribuição legislativa. Caso contrário, estariam restringindo as atribuições que os Conselhos Gerais possuíam. Nas palavras de

Cornélio, a reforma nada mais era “do que converter essas propostas dos Conselhos Gerais em leis provinciais”<sup>654</sup>; portanto, deveriam elaborar a lei de modo que elas fossem as mais amplas possíveis, tal como era no caso dos Conselhos Gerais<sup>655</sup>.

Também contrário às demarcações das atribuições das Assembleias provinciais, e de forma radical, o deputado Costa Ferreira defendia que o Brasil:

fosse federado, para que se tire todo o pretexto a homens desordeiros; e que as províncias, fiquem livres dessa tutela, dessa centralização, ou para melhor dizer, escravidão [...] o melhor meio de unir o Brasil era dar o que pertence aos povos, dar as províncias o que pertence as províncias; de outro modo temia desordens, e portanto devia-se federar o Brasil quanto antes sabia que muita gente se horrorizava com a palavra federação: e porque seria isto? Supunha que era porque não estava bem definida; cada um ligava esta palavra à ideia que bem queria, mas ele (orador) queria a federação para o Brasil, e não a separação [...].<sup>656</sup>

Defendia uma federação:

*suis generis*, que reunisse em si todas as vantagens da democracia americana com a força das monarquias, queria que as províncias fossem soberanas e independentes em seus negócios peculiares, e que se reserve parte de sua soberania para a Assembleia Geral, enfim uma federação que não desmantele o sistema monárquico.<sup>657</sup>

Em sua fala, reconhecia a multiplicidade de significados que o conceito de federação abarcava e instrumentalizava-o próximo à ideia de confederação, ou seja, vinculado à soberania provincial. As províncias se manteriam unidas ao Império, em um sistema monárquico, pela concessão de parte desta soberania à União, o que era, a seu ver, necessário para evitar desordens decorrentes da submissão das províncias. Assumia

<sup>654</sup> ACDIB. Sessão de 02 de julho de 1834. p. 14.

<sup>655</sup> Nesta direção, intensa divergência ocorreu quando entrou em debate a questão da administração financeira dos impostos, sobretudo, a indicação de que as Assembleias Legislativas provinciais não poderiam legislar sobre os de importação, que seriam destinados para as despesas gerais do Império. Contra esta assertiva, o deputado Cornélio alegava que os impostos de importação não eram gerais, pois não cabia a todas as províncias, assim, não deveriam ficar reservados a Assembleia Geral. Para defender sua posição citava como exemplo o caso da Bahia, onde os impostos de importação, afirmava, talvez chegassem para todas as despesas, enquanto os demais impostos não produziram coisa alguma. Assim, defendia que a Assembleia Geral deveria determinar as despesas gerais e distribuí-las pelas províncias que dariam suas respectivas cotas, mas sem chamar certas rendas de gerais, uma vez que, assim, algumas províncias não teriam de onde tirar suas rendas: a assembleias não deveria reservar rendas para despesas gerais, mas sim determinar o quanto cada províncias deveria contribuir para elas. Já a favor do impedimento das Assembleias Legislativas provinciais de deliberarem sobre impostos de importação, o deputado Paula Araújo contradizia a informação de que a Bahia seria prejudicada caso não pudessem legislar sobre impostos de importação, pois eles não consistiam em toda a renda daquela província e que era preciso pensar em todas as províncias do Império. Ainda defendia que, dentre os impostos, o de importação era o mais adequado por não ser interinamente das províncias onde são desembarcados. A matéria, no entanto, foi aprovada e proibida as Assembleias provinciais de legislarem sobre impostos de importação. Para um detalhamento do debate ver: SLEMIAN, Andréa. *Sob o Império das Leis...* p. 276-277.

<sup>656</sup> ACDIB. Sessão de 04 de julho de 1834. p. 27- 28.

<sup>657</sup> ACDIB. Sessão de 04 de julho de 1834. p. 28.

uma posição que invertia as definições mais moderadas para a reforma, as quais pretendiam que nação detivesse a soberania, mas concedesse maior autonomia para as províncias, sem que isso implicasse na soberania provincial. Como observa Andréa Slemian, para Costa Ferreira, o único elo entre as províncias seria a “representação nacional como salvaguarda da monarquia”<sup>658</sup>. O deputado ainda rebatia os argumentos de que o Brasil não seria tão “ilustrado” como a América do Norte, e acusava a comissão de dar atribuições “mesquinhas” às Assembleias provinciais, enquanto o necessário, naquele momento, seria promover uma “verdadeira reforma”.

Do outro lado, a favor da limitação e instituição dos poderes provinciais pelo poder central, Ferreira da Veiga, defendia novamente que deveriam marcar as atribuições das Assembleias Legislativas provinciais “de tal maneira ordenadas, que não possam fazer dano a liberdade do país, isto é, a sua felicidade, porque não conheço felicidade sem liberdade”<sup>659</sup>. Agregando a manutenção da ordem e da unidade do país à felicidade e à liberdade, reavia a experiência dada pela vigência dos Conselhos Gerais. Alegava que na Câmara dos Deputados, no debate das propostas enviadas por estas instituições, sempre vinha à tona a questão do que seria competência provincial:

assim se não se definir o que são interesses gerais da nação, e interesses provinciais, marcando as atribuições das assembleias provinciais, ficarão todos os inconvenientes que até agora tem existido, e que só tem tido um remédio, sem dúvida mau [...] mas devendo cessar este arbítrio, devendo ficar as assembleias provinciais verdadeiros poderes legislativos, sem dependerem do recurso da Assembleia Geral da nação, ver-se-á que graves inconvenientes se seguirão daqui, seguir-se-ia o total aniquilamento de toda a ordem pública do Brasil.<sup>660</sup>

Para que houvesse verdadeiros poderes legislativos nas províncias, sem dependência da Assembleia Geral da nação, era preciso a definição dos “interesses provinciais” e “gerais da nação”, a partir da demarcação das atribuições das Assembleias provinciais. Caso contrário, os inconvenientes defrontados pela atuação dos Conselhos Gerais, cuja solução até então tinha um “mau remédio”, continuariam e poderiam levar ao aniquilamento da ordem pública.

A diferenciação entre os “interesses provinciais” e os “interesses gerais da nação” partia da premissa de que havia assuntos peculiares às províncias, aspecto amplamente reconhecido de longa data nos debates analisados e na própria Constituição

<sup>658</sup> SLEMIAN, Andréa. *Sob o Império das Leis...* p. 279.

<sup>659</sup> ACDIB. Sessão de 03 de julho de 1834. p. 16.

<sup>660</sup> ACDIB. Sessão de 03 de julho de 1834. p. 16.

de 1824, que declarava, no artigo relativo aos Conselhos Gerais, que havia “interesses peculiares” e, nas limitações destas instituições, estabelecia que não poderiam deliberar sobre “interesses gerais da nação”. Mas a categorização destes interesses era um constante tema de desavenças, até pelas imbricadas relações entre o bem das partes e o bem geral, pelas relações entre os poderes consagrados na Constituição, pelas possibilidades de manutenção da ordem e controle de autoridades, etc. Com o intento de especificar estes assuntos, que, apesar de reconhecidos, não eram delimitados pela Constituição, os deputados se viam envolvidos na problemática de a quem limitar.

O deputado Saturnino, favorável à divisão entre os interesses provinciais e gerais, deixava clara sua posição: como para realização da definição era preciso limitar, preferia que a limitação recaísse nas Assembleias Provinciais e não na Assembleia Geral. O deputado Andrada Machado, por seu turno, afirmava que alguns deputados:

queriam aumentar, quanto fosse necessário para o bem do Brasil, o poder das Assembleias provinciais, mas o fim dos representantes da nação em não aumentar poderes, o grande fim era, promover a felicidade pública (apoiados). Deviam-se aumentar as atribuições tanto quanto fosse mister para o bem da nação, mas não restringir, e pensava que o ilustre deputado [Ernesto] que supôs tal, não se recordava que nem sempre aqueles homens que se apresentavam querendo ampliar as atribuições de uma nação eram os que desejavam gradualmente a felicidade dos povos (apoiados).<sup>661</sup>

Assim como fizeram outros deputados, alegava que os corpos deliberantes têm uma tendência a aumentar suas próprias atribuições. Deste modo, era preciso traçar uma linha entre “coisas” provinciais e gerais, e quem o deveria fazer eram os representantes da nação. E mais, que desejava que não ficassem por “designar alguma atribuição que se tornasse necessária [...] mas, mais desejava que por causa de amplitudes desnecessárias não aparecessem conflitos entre umas e outras províncias, ou mesmo entre as assembleias legislativas e a assembleia geral”<sup>662</sup>. O fim dos representantes da nação em não aumentar poderes era promover a felicidade pública e o aumento de atribuições deveria ter em vista “o bem da nação”. Além disso, o deputado, contrapondo aqueles que afirmavam que o projeto era restritivo, lembrava que nem sempre aqueles que queriam ampliar as atribuições “eram os que desejavam gradualmente a felicidade dos povos”.

Em conformidade, o deputado Custódio Dias afiançava que o povo brasileiro jamais quisera a “federação”. Afirmava sustentar “com afinco esse nexos salutar que une

<sup>661</sup> ACDIB. Sessão de 03 de julho de 1834. p. 18.

<sup>662</sup> ACDIB. Sessão de 03 de julho de 1834. p. 18.

ao centro todas as províncias do Império” e que nenhum poder fora concedido pela nação para desapropriá-lo e para apropriar as províncias de sua propriedade. Não era questionável, no seu entender, a necessidade de marcar os interesses peculiares provinciais, mas sim quais seriam estes interesses. A discussão deveria se restringir à ampliação ou redução das matérias propostas pela comissão, mas:

sem dissolver ou relaxar o nexu salutar, que une a um centro comum todos os maiores interesses nacionais, sem a vaga amplitude que a bel-prazer de especuladores, fazendo a independência das províncias, as debilita por sua divisão e desarmonia com a legislação, código e poder central, e como isto se opõe á política ordem social, e a moral.<sup>663</sup>

No centro comum se reuniriam os interesses nacionais. Por isso, a demarcação dos interesses provinciais deveria ocorrer tendo em vista este nexu salutar, sem “vaga amplitude” e sem “independência das províncias”, o que poderia desarmonizá-las com o poder central, ocasionando conflitos de jurisdição e perigos à ordem social. Na mesma linha, o deputado Vasconcellos defendia que, para prevenir uma fonte constante de desavenças e dúvidas, era necessário definir o que seria competência provincial e o que seria competência geral. Indagava ainda se seria preferível esquecer alguma atribuição das Assembleias provinciais ou lançar “o pomo da discórdia”, deixando as coisas de forma vaga<sup>664</sup>. Para estes deputados, era preciso que os governos provinciais fossem uniformes, definidos pelo poder nacional, o que cercearia as rivalidades entre as províncias, entre elas e a Assembleia Geral, e garantiria a manutenção do sistema de governo: a própria monarquia constitucional representativa unitária.

O deputado Souza Martins, que até então fizera oposição ao projeto da comissão, mas já esboçava preocupações com o estabelecimento de um arranjo que freasse os abusos que pudessem ser cometidos pelos órgãos provinciais, também se colocava favorável à marcação das atribuições das Assembleias Legislativas provinciais e declarava, de forma bastante contundente, sua vinculação com a manutenção da monarquia. Considerava ser preciso que a reforma fosse feita “em harmonia com o nosso sistema de governo, que era uma monarquia representativa; que ele desejava que a sua pátria chegasse um dia a ter uma forma de governo tão liberal como a dos Estados Unidos da América [...]”. Mas que, ao contrário de alguns que pretendiam atingir esse fim de salto, era de opinião que “marchasse a esse fim pouco a pouco, esperando que

<sup>663</sup> ACDIB. Sessão de 04 de julho de 1834. p. 29.

<sup>664</sup> ACDIB. Sessão de 04 de julho de 1834. p. 31.

primeiro se espalhassem as luzes, e se acostumassem as províncias a deliberar e legislar sobre os negócios menos importantes e arriscados, para aos depois se conceder maior amplitude de poderes as suas assembleias legislativas [...]”<sup>665</sup>. Tal como Andrada Machado e outros deputados, buscava ressaltar uma necessária gradualidade do processo, como uma garantia de manutenção da ordem.

Mas Souza Martins tinha um entendimento diferente em relação à federação. Afirmava que “neste sentido não merece censura a federação”, ou seja, “dar a certas autoridades locais certas atribuições, que não podem ser exercitadas comodamente pelo governo central [...]”<sup>666</sup>. Associava federação a um arranjo que permitia as províncias a busca de seus interesses peculiares, mas sem que isso rompesse com a unidade e com a soberania nacional. Em sua fala, é favorável ao princípio federativo, mas não à acepção do termo ligado à confederação. E, nesta direção, recusa o sentido de federação de “aliança, liga, união [...] tal como a dos estados da Alemanha [...]”<sup>667</sup>. A união de estados independentes, soberanos, não seria conveniente para o Brasil, mas sim a maior liberdade para as províncias gerirem seus assuntos peculiares<sup>668</sup>. Após a instalação das Assembleias provinciais, com a propagação das “luzes” e a prática das províncias em deliberar sobre negócios menos arriscados, é que poderiam ser ampliados os poderes destas instituições.

O projeto apresentado pela comissão não apenas detalhava as matérias sobre as quais as Assembleias Legislativas provinciais poderiam legislar, mas também outras competências destas instituições, como aquelas relativas à organização de regimento interno, aspectos ligados à segurança interna, administração de bens provinciais e o relacionamento com outras instâncias do aparato estatal.

Dentre os parágrafos que definiam competências e que geraram intensa polêmica, está o que permitia à Assembleia provincial exercer cumulativamente com o governo geral nos casos marcados pelo § 35 do artigo 179 da Constituição<sup>669</sup> a

---

<sup>665</sup> ACDIB. Sessão de 03 de julho de 1834. p. 26.

<sup>666</sup> ACDIB. Sessão de 04 de julho de 1834. p. 29.

<sup>667</sup> ACDIB. Sessão de 03 de julho de 1834. p. 29.

<sup>668</sup> COSER, Ivo. O Conceito de Federalismo e a Ideia de Interesse no Brasil do Século XIX...

<sup>669</sup> O § 35 do artigo 179 determinava que: “Nos casos de rebelião, ou invasão de inimigos, pedindo a segurança do Estado, que se dispensem por tempo determinado algumas das formalidades, que garantem a liberdade individual, poder-se-á fazer por ato especial do Poder Legislativo. Não se achando, porém há esse tempo reunida a Assembleia, e correndo a Pátria perigo iminente, poderá o Governo exercer esta mesma providencia, como medida provisória, e indispensável, suspendendo-a imediatamente que cesse a

prerrogativa de suspender a execução de alguma lei policial, municipal ou provincial quando julgassem indispensável, com a ressalva de cessar a suspensão assim que cessasse a necessidade urgente que a motivou; também suspender e mesmo demitir magistrados contra os quais houvesse queixa de responsabilidade, sendo ouvido e dando lugar a defesa; e decidir se o processo deveria continuar quando o Presidente de província ou quem fizesse suas vezes fosse pronunciado, e se deveria ou não ocorrer a suspensão. Sobre estas questões, os posicionamentos seriam mais volúveis; porém, ainda assim envolveriam a instituição dos poderes provinciais pelos poderes centrais ou pelas próprias províncias, bem como os laços de união entre as partes e o Império e os diferentes projetos para a viabilização de um arranjo que mantivesse a ordem e a unidade.

O deputado Figueira de Mello aprovava em parte a possibilidade de suspensão de leis policiais por parte das Assembleias legislativas provinciais, alegando que não poderiam deixar “as autoridades e o povo obrarem a seu absoluto capricho, pisando as leis positivas, do que tornar honestas por meio da lei às ações indispensáveis a administração para salvar o estado ou parte dele”. Citava como o exemplo o caso de sua província, Alagoas, que teria avisado sobre as conturbações ali ocorridas à Assembleia Geral e ao governo, mas que, pelas instituições centrais, não foram tomadas medidas para a solução do problema: “O que é que vemos? Calmoso silêncio de indiferença e estupidez (Apoiados)”<sup>670</sup>. Por isso queria dar às “províncias as faculdades que elas já não devem esperar dos poderes centrais [...]”, sobretudo em caso de perigo à ordem pública.

Por outro lado, o deputado considerava que a lei de 12 de outubro de 1832 não dava autorização para reformarem o artigo 179 da constituição e, que pela mesma razão, não tinham autorização para reformar os artigos relativos ao poder judiciário. Via uma contradição na comissão que julgara as Assembleias provinciais incapazes de prorrogarem suas sessões e alterarem o número de membros, mas dava-lhes o direito de demitir magistrados, o que:

---

necessidade urgente, que a motivou; devendo num, e outro caso remeter á Assembleia, logo que reunida for, uma relação motivada das prisões, e d'outras medidas de prevenção tomadas; e quaisquer autoridades, que tiverem mandado proceder a elas, serão responsáveis pelos abusos, que tiverem praticado a esse respeito. BRASIL. *Constituição Política do Império do Brasil de 1824...*

<sup>670</sup> ACDIB. Sessão de 07 de julho de 1834. p. 38.



[...] é uma amalgama dos poderes legislativo, administrativo (ou executivo) e judicial em uma única assembleia: o que o faz um monstro político, com perversão da divisão e harmonia dos poderes políticos que prescreve a nossa lei fundamental.

Decretar a suspensão (lendo o parágrafo) eis aqui atribuições administrativas, ainda mesmo demissões e declarar inábil, eis aqui atribuições e exercício judiciário, entretanto que a assembleia é legislativa: isso não me parece conveniente e constitucional [...].<sup>671</sup>

Para ele, a suspensão de magistrados pelas Assembleias provinciais colocava em risco à independência do poder judiciário e consistia em uma confusão entre os poderes: “se era por espírito de imitação da Constituição, que dá ao Imperador o direito de suspender magistrados, neste caso devia-se deixar este direito aos Presidentes em Conselho”<sup>672</sup>.

Como ocorrera em outras discussões referentes à suspensão de magistrados, desde a Constituinte de 1823, perpassando pela lei da Regência e de suspensão dos juízes de paz, muitos viam essa prerrogativa como uma ameaça à independência do judiciário, enquanto diversos outros a consideravam elemento necessário para o controle de autoridades e manutenção da ordem. Contrário a esta prerrogativa, o deputado Souza Martins se situa dentre aqueles que julgavam que a suspensão de magistrados pelas Assembleias provinciais, parte do poder legislativo, se opunha à Constituição, destruindo os poderes nela consagrados. Por outro lado, não se opunha à suspensão de magistrados por parte do poder executivo, inclusive pelos Presidentes em Conselho de Governo. Deste modo, a crítica não era à autonomia provincial para exercício da prerrogativa, e sim a “confusão entre poderes”. Além de considerar este direito como do poder executivo, apontava como empecilho o caráter eletivo das Assembleias provinciais, pois a proposta estabelecia um novo tribunal para julgar magistrados, um “juiz incompetente para julgar; que tais eram os membros da assembleia provincial, pois que ninguém ignorava que eles podiam ser homens que não tivessem ideias de direito, todavia serem instruídos em qualquer outro ramo da ciência [...]”<sup>673</sup>.

Mas a suspensão de magistrados, além de concernente à relação entre os poderes consagrados pela Constituição, era associada tanto às possibilidades de manutenção da ordem como às de autonomia provincial. Sobre este último aspecto, a questão envolvia a determinação de a quem competiria esse poder. A Constituição de 1824 o declarava

<sup>671</sup> ACDIB. Sessão de 07 de julho de 1834. p. 38.

<sup>672</sup> ACDIB. Sessão de 05 de julho de 1834. p. 35.

<sup>673</sup> ACDIB. Sessão de 05 de julho de 1834. p. 35.

como parte do poder moderador, que era exercido exclusivamente pelo Imperador e intrinsecamente vinculado à nação. Mas a conferência desta imputação, seja aos Presidentes em Conselho como até então definido ou, agora, às Assembleias Legislativas provinciais, era o reconhecimento da necessidade de autoridades “locais” que também detivessem esse direito, ou seja, de possibilidade de resolução de contendas - até mesmo para a manutenção da ordem - nas próprias regionalidades, sem a interferência direta da alçada nacional.

Em favor da suspensão de leis policiais pelas Assembleias provinciais, o deputado Paula Araújo afirmava que o objetivo era conceder às Assembleias Provinciais o mesmo direito que a Constituição reconhecia para o executivo geral: era uma suspensão provisória. Alegava que:

não via motivo para negar-se as Assembleias esse direito, quando graves circunstâncias podiam ocorrer em algumas províncias, no tempo em que não estivesse reunida a assembleia geral para poder providenciar. Havia mais a notar que algumas províncias ficavam muito distantes do centro do Império, e impossível esperar pela decisão do poder executivo (apoiados) [...].<sup>674</sup>

Citava o exemplo de Pernambuco, onde o Presidente teria se visto na necessidade de suspender “algumas formalidades” diante de ameaças à ordem. Em virtude da geografia do Império e como uma prática recorrente, julgava que deveriam conceder esse direito às Assembleias provinciais. Posição semelhante adotava em relação à suspensão de magistrados, alegando que “não era possível sujeitar os interesses da província ao particular da magistratura [...]”<sup>675</sup>.

O deputado Vasconcellos também defendia a constitucionalidade dos artigos da comissão, argumentando que a Câmara, antes mesmo da Regência, conferiu certos poderes a diversas autoridades, pois a Constituição não os definia como exclusivos, medidas estas, a seu ver, necessárias para regulamentar a prática, pois “o maior flagelo para uma nação é habituá-la a infração de suas leis (apoiados) [...]”. Ainda buscava diferenciar a independência do poder judiciário da irresponsabilidade: “a independência de um poder consiste em não serem revogáveis seus atos por um outro poder (apoiados); toda a vez pois que as assembleias, em que se trata não revogarem os atos do poder judiciário [...] não invadem o poder judiciário (apoiados) [...]”<sup>676</sup>. Afirmava, por fim, não ser possível a independência de poderes de tal modo que um não exercesse

<sup>674</sup> ACDIB. Sessão de 05 de julho de 1834. p. 34.

<sup>675</sup> ACDIB. Sessão de 05 de julho de 1834. p. 36.

<sup>676</sup> ACDIB. Sessão de 07 de julho de 1834. p. 43.

parte do direito do outro, o que estaria de acordo com os próprios princípios de Montesquieu, que consagrara a divisão entre os poderes<sup>677</sup>.

A questão que estava por trás destas determinações se referia às possibilidades de manutenção da ordem e de responsabilização e controle de distúrbios, aspecto sobressalente neste contexto, marcado por uma série de revoltas e conturbações. A divisão entre os poderes acarretava diferentes entendimentos sobre as relações a serem estabelecidas entre as esferas do Estado, mas, assim como em outros momentos, o argumento da necessidade de medidas necessárias e “de muito interesse a conservação da ordem e liberdades públicas”<sup>678</sup>, sairia vitorioso.

Ainda perpassando pela divisão entre os poderes, assim como pela viabilização de um arranjo interno, tanto intra e entre as províncias como entre elas e os poderes centrais, se situavam os debates em torno do papel dos Presidentes de província no novo rearranjo institucional.

A questão já envolvia discordâncias quando da discussão do artigo que estabelecia o tempo de duração das sessões das Assembleias provinciais e que elas poderiam ser prorrogadas pelos Presidentes de província<sup>679</sup>, opondo aqueles que consideravam que os Presidentes deveriam intervir na questão e os que pretendiam que as Assembleias provinciais fossem o mais independentes possível do executivo provincial, ligado diretamente ao nacional pelos “delegados do Imperador”.

Contra a proposta da comissão, o deputado Holanda Cavalcanti de Albuquerque era avesso à ingerência dos Presidentes na administração econômica das províncias, pois, no seu entender, eles eram encarregados dos negócios da administração nacional. Afirmava que “os presidentes não podiam saber mais dos interesses das provinciais que seus próprios representantes [...]”<sup>680</sup> e, sendo assim, se fosse o caso de darem esta atribuição aos Presidentes, o deveria ser feito por uma lei regulamentar, pois “se se queriam capitães generais, bachás, régulos, se fizesse uma lei que se derogasse facilmente [...]”<sup>681</sup>. Os deputados Maciel Monteiro e Figueira de Mello acrescentavam à discussão que a comissão alterara a Constituição para pior, pois os Conselhos Gerais

<sup>677</sup> ACDIB. Sessão de 07 de julho de 1834. p. 43-44.

<sup>678</sup> Fala do deputado Bernardo Pereira de Vasconcellos. ACDIB. Sessão de 07 de julho de 1834. p. 42.

<sup>679</sup> Na ocasião, o deputado Veiga Pessoa apresentou uma emenda para que as Assembleias provinciais é que determinassem a prorrogação das sessões e não os Presidentes.

<sup>680</sup> ACDIB. Sessão de 30 de junho de 1834. p. 206.

<sup>681</sup> ACDIB. Sessão de 01 de julho de 1834. p. 08.

tinham a atribuição de prorrogarem-se, e agora limitavam esta prerrogativa às Assembleias provinciais, concedendo-a aos Presidentes de província<sup>682</sup> e, em decorrência, dando aos delegados do executivo uma capacidade de intervenção direta no órgão legislativo provincial, a qual não detinham anteriormente.

Já em defesa do artigo da comissão, o deputado Paula Araújo, a partir da comparação com a organização política geral, julgava um contrassenso dar às Assembleias provinciais a autoridade de se autoprorrogarem, pois a Constituição não concedera esse direito nem à Assembleia Geral. A seu ver, alguma autoridade, no caso os Presidentes de província, deveriam fazer às vezes do poder moderador. Indicava uma desconfiança em relação aos corpos coletivos, assim como fizeram outros, alegando que as Assembleias é que arbitrariam os próprios salários e que “os membros delas podiam ser dominados por uma facção que não estivesse em harmonia com os interesses da província”, o que poderia trazer “funestos resultados, e a guerra civil”<sup>683</sup>.

O papel das instituições eletivas provinciais enquanto cerceadoras dos abusos dos Presidentes, que aparecera recorrentemente nas discussões analisadas nos capítulos precedentes, se invertia: agora os Presidentes é que cerceariam os abusos da instituição eletiva provincial. Não é por acaso que, apesar das oposições, o artigo da comissão foi aprovado.

A questão, no entanto, voltaria ao debate na discussão relativa à possibilidade das Assembleias provinciais decidirem, em caso do Presidente ser pronunciado, se o processo deveria continuar e se ele deveria ou não ser suspenso. Ao longo das discussões, foram feitas emendas para que fosse prerrogativa das Assembleias provinciais decretar a suspensão dos Presidentes e outras, mais à frente, que pretendiam que fosse alterada inclusive sua forma de nomeação, a partir de lista tríplice elaborada pelos deputados provinciais ou de eleição popular, o que diminuía a influência dos delegados do Imperador nos órgãos eletivos provinciais e ampliava, assim, a possibilidade de autonomia provincial. Caso aprovadas, as Assembleias provinciais, em última instância, poderiam controlar o próprio executivo provincial.

---

<sup>682</sup> ACDIB. Sessão de 01 de julho de 1834. p. 06.

<sup>683</sup> ACDIB. Sessão de 30 de junho de 1834. p. 206.

A favor da emenda para a suspensão, o deputado Alves Machado defendia a imputação de responsabilidade aos Presidentes, sendo preciso dotar as províncias de meios para tal. Conclamava os colegas a olharem para o futuro; se hoje o governo:

está muito fraco [...] dia virá em que o Imperador seja maior e quem sabe se as pessoas que o hão de aconselhar sejam pouco afeiçãoadas a causa do Brasil e tentem oprimir as províncias? Conservando-se os presidentes no estado em que eles atualmente se acham, não dando as províncias se não o direito de representar contra eles, em muito risco ficará a liberdade do Brasil, porque se o governo que acabou tivesse tipo política, habilidade e coragem para sustentar amigos, talvez houvesse muito mais trabalho em sustentar a liberdade.<sup>684</sup>

Associava a suspensão dos presidentes pelas Assembleias provinciais à suspensão dos Ministros de Estado pela Câmara dos Deputados, pois, a seu ver, o caráter eletivo não impedia a interferência em cargos de nomeação do Imperador. E lançava os olhos para o futuro com base na experiência do reinado de D. Pedro I, considerando a medida necessária para não colocar em risco “a liberdade do Brasil”. A suspensão dos Presidentes pelas Assembleias provinciais seria uma garantia à liberdade, pois “[...] se hoje o poder está nas nossas mãos, amanhã pode desligar-se e sair delas; e quem sabe se passará para as mãos de nossos inimigos? [...]”<sup>685</sup>.

O deputado Alves Machado preferia que a prerrogativa de suspensão ficasse nas mãos dos representantes dos “Povos”, e não que continuasse como exclusiva do Imperador e do governo, pois haveria, assim, remédio para os males que ameaçavam a liberdade do Brasil em caso de governos “despóticos” e, não menos, promoveria uma descentralização do poder também no que se refere aos executivos provinciais que, a partir dos Presidentes de província, eram atrelados ao centro político-administrativo do Império.

Seu posicionamento remete a um debate, frequente no espaço hispano-americano, acerca do federalismo que, para além de cronologias específicas, estava envolto na reflexão teórico-prática sobre como combater o despotismo e conservar a autonomia frente ao poder central. Para estes grupos, a confederação/ federação seria uma das soluções para a desconcentração do poder, ampliação das liberdades e possibilidades de controlar eventuais usurpações<sup>686</sup>.

<sup>684</sup> ACDIB. Sessão de 07 de julho de 1834. p. 38.

<sup>685</sup> ACDIB. Sessão de 09 de julho de 1834. p. 53.

<sup>686</sup> Cf. CURIEL, Carole Leal. Federalismo... p. 426-427

Além disso, as reformas, em especial dentre defensores mais “exaltados” do federalismo, não envolviam, apenas, as possibilidades de autonomia provincial, mas também a medida da participação dos “Povos” e das instituições que os representavam. No Brasil, como destaca Ivo Coser, é possível identificar uma expansão da noção de federalismo identificado tanto à descentralização do poder no âmbito provincial como à sua disseminação pela sociedade, para que os cidadãos participassem diretamente da montagem do Estado<sup>687</sup>. Todavia, é preciso assinalar que, como já indicamos, há um deslocamento do conceito, cuja acepção estava em contínua disputa, decorrente de um “deslizamento” restritivo do significado para “la esfera de un arreglo político-administrativo para ampliar la autonomía de las localidades (provincias, estados, municipios) en lo marco de un ordenamiento político unitario”<sup>688</sup>.

De todo modo, os debates em torno da reforma também oporiam os que pretendiam uma maior participação direta dos cidadãos no governo e os que aspiravam limitar a “amplitude” desta participação. Indício disso são as frequentes preocupações assinaladas em torno dos elementos “democráticos”, da “ilustração” da população, do domínio das instituições eletivas por “facções” ou pelo patronato, da “natureza dos corpos coletivos” e, não menos, do cerceamento da liberdade das províncias instituírem seus próprios governos ou do estabelecimento de mecanismos para seu controle. Aspecto que também se relaciona com as proposições amplamente defendidas de tutela e suspensão das autoridades eletivas como juízes de paz e Guardas Nacionais, analisados nos capítulos anteriores.

Em contraposição, defendendo o marco político unitário e um importante papel para os Presidentes de província na organização dos poderes regionais, o deputado Antônio Joaquim de Mello<sup>689</sup> alegava que as Assembleias provinciais não poderiam deter o direito de suspender os Presidentes. Para isso, alertava para as especificidades do caso brasileiro:

o sistema do nosso governo é, em ultima análise, como me parece, monárquico-democrático: e convém temperar estes elementos opostos de sorte, que nestas reformas e mesmo na confecção de quaisquer leis um não prepondere sobre o outro tanto que o aniquile ou exclua, porque então

---

<sup>687</sup> COSER, Ivo. O Conceito de Federalismo e a Ideia de Interesse no Brasil do Século XIX... p. 949-950.

<sup>688</sup> CURIEL, Carole Leal. Federalismo... p. 427.

<sup>689</sup> Eleito por Pernambuco.

degeneraria a natureza do governo, e a máquina administrativa encontrará em sua rotação emperros, choques e desordens.<sup>690</sup>

Associando as instituições eletivas à democracia, como as Assembleias provinciais, e as nomeadas à monarquia, tais quais os Presidentes de província, o deputado Antônio Joaquim de Mello aconselhava sobre a necessidade de “harmonizar” estes elementos constitutivos do sistema de governo brasileiro, sem que um excluísse o outro. Em sua opinião, a maior parte dos empregados das províncias eram de eleição popular: oficiais, guardas nacionais, juízes de paz, municipais, promotores, câmaras, dentre outros:

e se a conservação e ações de único delegado monárquico nas províncias, que é a muitos respeitos o indicador dos trabalhos, e o observador de todos esses agentes populares subordinados, forem submetidas e dependerem da vontade e supremacia da assembleia legislativa provincial, elemento democrático, parece-me que quase de todo desaparecerá no governo das províncias o elemento monárquico e a sua indispensável influencia tanta quanta deve ser para que seja real a forma de governo que nos rege. E que meios restarão ao governo nacional para manter a união das províncias, meios, digo, fortes e não revoltantes?<sup>691</sup>

A nomeação e suspensão dos Presidentes pelo Imperador, sem interferência das Assembleias provinciais, órgãos “democráticos”, assim, a partir da conservação da influência do poder central nas províncias, era necessária para a manutenção da união e da ordem e do único caminho que poderia viabilizá-las: a monarquia.

A questão da conciliação entre os elementos “democráticos”, associados à participação dos cidadãos na escolha dos representantes e agentes atuantes no Estado, como era o caso das Assembleias provinciais, aos elementos monárquicos, como indicado pela fala do deputado Antônio Joaquim de Mello, apareceria nos debates, em geral, vinculada ao lugar destinado aos Presidentes de província no novo rearranjo, o que envolvia o próprio sistema de governo e cujas divergências eram até mais amplas do que as relativas à necessidade de dotar as províncias de instituições legislativas. Exemplar disso é que, desde as primeiras formulações das reformas, foi sugerida a competência legislativa para as províncias, mas, no que se refere ao papel do executivo provincial (tanto os Presidentes como os Conselhos de Governo) e de suas relações com o legislativo que se pretendia instituir, as proposições eram mais volúveis.

Apesar das oposições relativas às atribuições e competências das instituições legislativas provinciais, parte considerável das propostas da comissão foi aprovada com

<sup>690</sup> ACDIB. Sessão de 07 de julho de 1834. p. 38.

<sup>691</sup> ACDIB. Sessão de 07 de julho de 1834. p. 38.

poucas modificações. Mas destaca-se que uma questão cara à sociedade brasileira oitocentista foi excluída. O projeto inicial da comissão estabelecia que as Assembleias Legislativas provinciais poderiam deliberar sobre pessoas não livres, com exceção do tráfico externo, o que, no entanto, foi retirado da redação final. Os receios de que as províncias detivessem autoridade para legislar sobre escravos envolvia a manutenção da uniformidade do país, que sobre este assunto era primordial, bem como a observância e feitura dos tratados internacionais, aspectos que motivavam a manutenção de competência exclusiva do assunto como do poder central.

Ficava a cargo das Assembleias provinciais legislar:

1º) Sobre a divisão civil, judiciária e eclesiástica da respectiva Província e mesmo sobre a mudança da sua Capital, para o lugar que mais convier.

2º) Sobre instrução pública e estabelecimentos próprios a promovê-la, não compreendendo as faculdades de medicina, os cursos jurídicos, academias atualmente existentes e outros quaisquer estabelecimentos de instrução que, para o futuro, forem criados por lei geral,

3º) Sobre os casos e a forma por que pode ter lugar a desapropriação por utilidade municipal ou provincial.

4º) Sobre a polícia e economia municipal, precedendo propostas das Câmaras.

5º) Sobre a fixação das despesas municipais e provinciais, e os impostos para elas necessários, contanto que estes não prejudiquem as imposições gerais do Estado. As Câmaras poderão propor os meios de ocorrer às despesas, dos seus Municípios.

6º) Sobre a repartição da contribuição direta pelos Municípios da Província, e sobre a fiscalização do emprego das rendas públicas provinciais e municipais, e das contas de sua receita e despesa. As despesas provinciais serão fixadas sobre orçamento do Presidente da Província, e as municipais sobre orçamento das respectivas Câmaras.

7º) Sobre a criação, supressão e nomeação para os empregos municipais e provinciais, e estabelecimentos dos seu ordenados. São empregos municipais e provinciais todos os que existirem nos Municípios e Províncias, à exceção dos que dizem respeito à arrecadação e dispêndio das rendas gerais, à administração da guerra e marinha e dos correios gerais; dos cargos de Presidente de Província, bispo, comandante superior da guarda nacional, membro das relações e tribunais superiores e empregados das faculdades de medicina, cursos jurídicos e academias, em conformidade da doutrina do § 2º deste artigo.

8º) Sobre obras públicas, estradas e navegação no interior da respectiva Província, que não pertençam à administração geral do Estado.

9º) Sobre construção de casas de prisão, trabalho, correição e regime delas.

10) Sobre casas de socorros públicos, conventos e quaisquer associações políticas ou religiosas.

11) Sobre os casos e a forma por que poderão os Presidentes das Províncias nomear, suspender e ainda mesmo demitir os empregados provinciais.<sup>692</sup>

---

<sup>692</sup> BRASIL. Lei de 12 de agosto de 1834. *Collecção das Leis do Império do Brazil de 1834*: Atos do Poder Legislativo. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1866.



E também lhes competia:

1º) organizar os Regimentos Internos sobre as seguintes bases: nenhum projeto de lei ou resolução poderá entrar em discussão sem que tenha sido dado para ordem do dia pelo menos 24 horas antes; cada projeto de lei ou resolução passará, pelo menos, por três discussões; de uma a outra discussão não poderá haver menor intervalo do que 24 horas.

2º) Fixar sobre informação do Presidente da Província, a força policial respectiva;

3º) Autorizar as Câmaras municipais o Governo provincial para contrair empréstimos com que ocorram às suas respectivas despesas;

4º) Regular a administração dos bens provinciais. Uma lei geral marcará o que são bens provinciais.

5º) Promover, cumulativamente com a Assembleia e o Governo Geral, a organização da estatística da Província, a catequese, a civilização dos indígenas e o estabelecimento de colônias.

6º) Decidir quando tiver sido pronunciado o Presidente da Província, ou quem suas vezes fizer, se o processo deva continuar, e ele ser ou não suspenso do exercício de suas funções, nos casos em que pelas leis tem lugar a suspensão.

7º) Decretar a suspensão e ainda mesmo a demissão do magistrado contra quem houver queixa de responsabilidade, sendo ele ouvido, e dando-lhe lugar à defesa.

8º) Exercer, cumulativamente com o Governo Geral, nos casos e pela, forma marcados no § 35 do art. 179 da Constituição, o direito que esta concede ao mesmo Governo Geral.

9º) Velar na guarda da Constituição e das leis na sua Província, e representar à Assembleia e ao Governo Geral contra, as leis de outras Províncias que ofenderem os seus direitos.<sup>693</sup>

Por fim, ainda era determinado que estas instituições não poderiam legislar sobre impostos de importação nem sobre os objetos não compreendidos nestes artigos.

A proposição vitoriosa na Câmara dos Deputados é a de que os poderes provinciais seriam instituídos pelo poder central: *autonomia* era diferente de *soberania*. As determinações aprovadas traziam modificações significativas no que se refere ao alargamento da autonomia provincial, mas ela não seria “ampla” no sentido defendido por deputados como Rezende, Costa Ferreira e Cornélio Ferreira França<sup>694</sup>, que pretendiam que os próprios poderes provinciais se constituíssem, em um sentido de federação ligado à “confederação”<sup>695</sup>.

A Assembleia Geral fixou o número de membros das Assembleias provinciais, o que poderia ser alterado apenas por lei geral. Ficava também a cargo do poder legislativo geral decretar a organização de uma segunda câmara nas províncias, de

---

<sup>693</sup> BRASIL. Lei de 12 de agosto de 1834...

<sup>694</sup> Deputado pela província da Bahia.

<sup>695</sup> Sobre os conceitos de federação/confederação ver: COSER, Ivo. Federal/ Federalismo...

acordo com requisição das Assembleias provinciais. Marcaram, ainda, o tempo de duração das sessões em dois meses, o que poderia ser prorrogado pelos Presidentes de província (e não pelas próprias Assembleias) e definiram, enfim, quais seriam os “interesses peculiares” provinciais.

Assuntos de cunho político-administrativo – que até então eram jurisdição do poder geral – passavam para a alçada provincial, sem a necessária aprovação da Assembleia Geral ou do Executivo nacional. Não obstante, é importante denotar que as principais inovações destas proposições se referem à prerrogativa legislativa - e não às possibilidades de participação dos grupos provinciais na proposição e deliberação sobre estes assuntos - e o aumento do número de membros, o que, como observa Carlos Eduardo França de Oliveira, ampliava “o leque de representatividade”<sup>696</sup>.

Esta afirmação não busca esvaziar o sentido de inovação que a criação das Assembleias Legislativas provinciais trazia, o que é inegável. Mas sim salientar que as instituições provinciais anteriores às reformas, em especial os Conselhos Gerais e os Presidentes de província em Conselho de Governo, já detinham competência para a deliberação e proposição sobre alguns destes assuntos: poderiam intervir na divisão civil, judiciária e eclesiástica das províncias (Presidentes de província em Conselho); instrução pública (Presidentes de província em Conselho e Conselhos Gerais); polícia e economia municipal (Presidentes de província em Conselho e Conselhos Gerais); fixação das despesas municipais e provinciais (Presidentes de província em Conselho e Conselhos Gerais); fiscalização do emprego das rendas públicas provinciais e municipais e das contas de receitas e despesas (Presidentes de província em Conselho e Conselhos Gerais); algumas nomeações para empregos municipais e provinciais (Presidentes de província em Conselho); sobre obras públicas, estradas e navegação e sobre construção de casas de prisão, trabalho, correição e regime delas (Presidentes de província em Conselho e Conselhos Gerais); força policial (Presidentes de província em Conselho); sobre a organização de estatísticas, catequese, civilização dos indígenas e colônias (Presidentes de província em Conselho e Conselhos Gerais); suspensão de magistrados (Presidentes de província em Conselho); guarda da Constituição e das leis (Presidentes de província em Conselho e Conselhos Gerais). Além do mais, a definição

---

<sup>696</sup> OLIVEIRA, Carlos Eduardo França de. *Poder local e palavra impressa...* p. 354.

constitucional ampla das competências dos Conselhos Gerais lhes possibilitava propor e discutir sobre todos os assuntos peculiares as províncias.

Algumas destas matérias já podiam ser decididas pelas instituições provinciais sem a aprovação da Assembleia Geral, do executivo nacional ou via comunicação, sobretudo, no que se refere à administração municipal; outras, apesar de já passar pela interferência das instituições provinciais, deveriam obrigatoriamente receber última aprovação dos poderes centrais, como a fixação das receitas e despesas provinciais. Sintomático no sentido desta contiguidade é que muitos deputados se mostravam inquietos com a possibilidade de que houvesse, nas Assembleias Legislativas provinciais, uma limitação da atuação até então desempenhada pelos Conselhos Gerais, além das constantes comparações e referências às “antigas” instituições. Aspecto este necessário ressaltar tendo em vista que, muitas vezes, a historiografia partilha de uma visão segundo a qual apenas com as Assembleias Legislativas provinciais as províncias adquiriram possibilidades de atuação e interferência no governo de suas províncias<sup>697</sup>.

Além da inovação da imputação legislativa, a reforma indica uma concentração da atuação político-administrativa provincial, antes exercida tanto pelos Conselhos Gerais como pelos Presidentes de província em Conselho, nas Assembleias Legislativas Provinciais, que, além do caráter legislativo, também adquiriam funções associadas ao executivo e mesmo ao moderador (como a suspensão de magistrados). Ou seja, sem a necessária participação dos delegados do Imperador, do que decorre uma ampliação do poder decisório por parte das instâncias eletivas provinciais, que, ademais, tinham seu número de representantes ampliados e, sobre estes assuntos, não precisavam de aprovação do poder central.

Por outro lado, os Presidentes de província, apesar de terem algumas de suas atribuições transferidas para as Assembleias provinciais, mantinham independência em relação a estas instituições, uma vez que poderiam ser suspensos apenas quando pronunciados. Ainda interfeririam na fixação das forças policiais e dos orçamentos, seriam responsáveis por prorrogar as Assembleias, quando julgassem conveniente,

---

<sup>697</sup> Outro exemplo é mencionado por Carlos Eduardo França de Oliveira, referente ao artigo publicado, três anos após o Ato Adicional, pelo periódico o *Justiciero*, impresso em São Paulo sob a direção de Feijó, que “traçava uma linha evolutiva” entre os Conselhos Gerais e as Assembleias Legislativas provinciais. Cf. OLIVEIRA, Carlos Eduardo França de. *Poder local e palavra impressa...* p. 354.

sendo que na abertura também as instruiria “do estado dos negócios públicos e das providências que mais precisar a Província para seu melhoramento”.

Mas a definição do papel dos Presidentes de província a partir das reformas não se limitou aos debates supracitados. O projeto elaborado pela comissão determinava que as resoluções das Assembleias Legislativas provinciais seriam enviadas diretamente aos Presidentes de província, a quem competia a sanção<sup>698</sup>. O Presidente, ouvindo seu Conselho, poderia sancioná-las ou, se entendesse que a lei não estava de acordo com os interesses da província, negar a sanção. Neste caso, o projeto seria submetido novamente à discussão e, quando adotado por dois terços dos votos dos deputados, reenviado ao Presidente. Se não adotado, o projeto não poderia ser apresentado outra vez na mesma sessão. Na hipótese do Presidente negar a sanção por entender que a lei era prejudicial à outra província ou ofensiva a tratados com nações estrangeiras, e a Assembleia provincial, com dois terços dos votos discordasse, a questão seria enviada ao governo e à Assembleia Geral, a quem competiria decidir se a lei deveria ou não ser sancionada. Os Presidentes ainda seriam responsáveis por remeter a Assembleia Geral e ao governo cópias de todos os atos legislativos provinciais promulgados e, quando ofendessem a constituição, direitos de outras províncias, impostos de importação, o poder legislativo nacional os poderia revogar.

O projeto, além disso, particularizava que, além das competências estabelecidas por lei regulamentar, os Presidentes nomeariam, entre os deputados provinciais, até seis conselheiros, aos quais ouviria para a sanção das leis e, “em todos os negócios graves da administração provincial”, poderia removê-los, e suas funções cessariam com a posse de um novo Presidente. Os Presidentes também nomeariam para um ou mais municípios delegados às suas ordens, “incumbidos de aprovar provisoriamente as posturas das câmaras municipais, promover sua observância e executar”. Os chefes do executivo provincial, por fim, nomeariam e demitiriam empregados públicos; observando as leis, convocariam as Assembleias provinciais de forma extraordinária, e incumbiriam os negócios provinciais aos empregados gerais e vice-versa.

Esse arranjo, no entanto, passaria por modificações significativas. Muitos deputados se colocavam contra grande parte dos parágrafos discriminatórios relativos

---

<sup>698</sup> O Presidente também teria dez dias para sancionar ou negar a sanção, e caso não o fizesse, ficaria entendido que a concedeu. BRASIL. Lei de 12 de agosto de 1834...

aos Presidentes de província, com exceção dos atinentes à convocação, adiamento e prorrogação das Assembleias. Entre eles, o que definia a escolha de conselheiros dentre os deputados provinciais e o que determinava a escolha de agentes executivos para as municipalidades. A alegação principal era a de que algumas destas matérias deveriam ser tratadas como leis ordinárias, e não como constitucionais e que, além do mais, caberia às assembleias provinciais determinar sobre elas, as quais se referiam aos interesses peculiares das províncias.

Durante o debate do artigo que determinava que as resoluções das Assembleias seriam enviadas aos Presidentes, a quem competia a sanção, o deputado Costa Ferreira enviou uma emenda para que fosse acrescido ao “Presidente em Conselho”, propondo, ainda, que a aprovação ocorreria com deliberação dos conselheiros, pela maioria absoluta de votos. Argumentava que desejava que as leis fossem “feitas com muita madureza” e, que, como não aprovaram a existência imediata de duas câmaras, seria conveniente que as leis passassem por:

segunda feira, e esta segunda feira devia ser o Presidente em Conselho, não um conselho nomeado a bel-prazer do presidente, (o que seria uma capa de velhacos, e um tal conselho melhor é que não exista, porque o presidente pode consultar a quem bem quiser); mas um conselho como o que existe, cuja organização pode ter algum defeito que se pode emendar, mas que não se pode negar tem produzido muitos benefícios nas províncias, ao menos na sua (Maranhão), onde tendo sido conselheiro observou muitas vezes que o voto dos conselheiros obstou a que esses presidentes que ião para o Maranhão daqui, não mandassem gente presa sem culpa formada.<sup>699</sup>

Pretendia, portanto, que os Conselhos de Governo fossem mantidos e que sua cooperação fosse deliberativa para a sanção das leis, se opondo, em decorrência, ao Conselho proposto pelo projeto da comissão, de nomeação dos Presidentes dentre os deputados eleitos e de voto apenas consultivo. Suas desconfianças recaíam no agente do executivo, enviado do Rio de Janeiro, que deveria ser cerceado pelos Conselhos de Governo, os quais impediriam os abusos dos Presidentes e atuariam como uma segunda câmara, uma vez que a instalação destas não seria imediata e dependeria de aprovação da Assembleia Geral. Lembramos que este mesmo deputado havia defendido uma federação *suis generis* e associado à amplitude da representação à soberania dos “Povos”. Neste sentido alertava:

Senhores [...] lembremo-nos que há muitos homens inimigos das reformas, que dirão que elas não fazem mais que arrancar os direitos dos povos para os depositar na mão dos presidentes e torná-los déspotas. Até agora os

<sup>699</sup> ACDIB. Sessão de 08 de julho de 1834. p. 48-49.

conselheiros eram eleitos pelo povo, agora são da escolha do presidente! Os povos receberão bem estas ideias? Duvido.<sup>700</sup>

Também era contrário ao estabelecimento de delegados do executivo nos municípios, os associando aos “antigos comandantes militares ressurgidos debaixo desta capa”; quem deveria executar as posturas eram os juízes de paz. A partir de uma visão negativa sobre os Presidentes de província, afirmava que sua província, o Maranhão, sofria com estes “bachás”, e temia que os Povos desconfiassem que as reformas transformariam estas autoridades em déspotas. Por outro lado, sugeria que deveriam deixar essas matérias para uma lei regulamentar, que o Senado já começara a trabalhar.

O deputado Ferreira da Veiga, por seu turno, julgava desnecessária a organização de uma segunda câmara provincial. Com uma visão oposta à de Costa Ferreira em relação aos Conselhos de Governo, afirmava que estes é que seriam uma “capa de velhacos”, pois se o Presidente fosse um “homem de talento”, faria passar “por atos desse conselho deliberativo aquilo que não é senão ato seu, cobrindo-o com a capa de velhacos, ou chapéu de sol, porém se o presidente não tem influência, quem governa é o conselho”<sup>701</sup>.

Fazendo oposição à existência dos Conselhos de Governo, defendia a celeridade do poder executivo e que, no caso da existência de conselhos, eles não deveriam ser de eleição popular, visto que “para que os conselhos possam produzir no seu espírito alguma sensação, é necessário que sejam dados por pessoas de sua confiança”<sup>702</sup>. Ainda tocava em um ponto central para se opor aos Conselhos de Governo: eles limitavam a atuação dos Presidentes que,

além da expressão da província, a expressão da vontade nacional, como delegado do poder nacional, representa na província de algum modo os interesses nacionais que lhe foi incumbido vigiar [...]; porém se em vez de se dar este voto ao presidente, se der a outros que são eleitos pelo povo, se se der a esta suposta segunda câmara, viciosa em sua organização porque é composta de muito diminuto número de membros, e em sua natureza, porque em vez de ter um foco indefinido, tinha só direito apenas de apelar, teremos um verdadeiro caos, e por isso parecia que este direito de intervir com o voto suspensivo deve pertencer ao presidente [...].<sup>703</sup>

Assim como nos debates acerca da suspensão dos Presidentes de província pelas Assembleias provinciais, Ferreira da Veiga indicava mais uma vez a necessidade de manutenção do elemento monárquico nas províncias, sendo que os Presidentes seriam

<sup>700</sup> ACDIB. Sessão de 09 de julho de 1834. p. 59.

<sup>701</sup> ACDIB. Sessão de 07 de julho de 1834. p. 49.

<sup>702</sup> ACDIB. Sessão de 07 de julho de 1834. p. 49.

<sup>703</sup> ACDIB. Sessão de 07 de julho de 1834. p. 49.

os representantes dos interesses nacionais, aspecto que, por diversas vezes, associara à viabilização da união das províncias ao centro político-administrativo. A eleição pelo “Povo”, parte do elemento democrático do sistema de governo, deveria ser temperada, diante de seus vícios de organização e natureza, como medida para evitar que o “caos” se instaurasse.

O deputado Figueira de Mello acrescentava outro motivo para a supressão dos Conselhos de Governo:

[...] já na reforma passou a extinção do conselho de estado; mas se se quis dar nas províncias o mesmo que a constituição dá ao Imperador o ter um conselho de estado, então dever-se-ia deixar aos presidentes o direito de escolher os membros de onde quisessem, onde achassem, da mesma forma que ao Imperador compete escolher as pessoas que ele bem quer nomear para compor o seu conselho.<sup>704</sup>

Associava os Conselhos de Governo ao Conselho de Estado, assinalando que a composição mediante eleição era imprópria. Apesar de considerar que, se caso existissem os conselhos, eles deveriam ser de nomeação dos Presidentes, era contrário a este estabelecimento, pois fariam “reviver os conselhos presidenciais, contra que tanto se tem clamado”<sup>705</sup>, se colocando, assim, novamente em oposição ao projeto da comissão. Em sua opinião, não haveria benefício em suas instituições, uma vez que retirados de dentro das Assembleias provinciais “de duas uma, ou esses membros pertencem à maioria ou a minoria”.

Posição intermediária era daqueles que defendiam a proposta da comissão. O deputado Paula Araújo, por exemplo, considerava os Conselhos de Governo inadequados, mas necessário o estabelecimento de conselhos de nomeação dos Presidentes, apesar de divergir da comissão sobre a exclusividade de nomeação dentre os deputados. Recusando a associação da extinção do Conselho de Estado e, em decorrência de Conselhos para os Presidentes de província, indagava: “quem é o conselho do presidente? Ele está isolado, e não convirá que ele tenha em roda de si homens de conhecimentos que o ilustrem a respeito dos interesses da província? É muito conveniente, muito necessário”<sup>706</sup>.

Por ocasião destes debates, também vieram à discussão propostas mais ousadas, que pretendiam uma maior participação dos Povos no governo e também maiores

<sup>704</sup> ACDIB. Sessão de 07 de julho de 1834. p. 50.

<sup>705</sup> ACDIB. Sessão de 07 de julho de 1834. p. 50.

<sup>706</sup> ACDIB. Sessão de 11 de julho de 1834. p. 70.

possibilidades de autonomia provincial. Referimo-nos à emenda elaborada pelo deputado Fernandes da Silveira, que almejava que os Presidentes de província fossem nomeados a partir de lista tríplice organizada pelas Assembleias Legislativas provinciais. A emenda para a suspensão “livre” dos presidentes pelas instituições eletivas não havia passado, mas o incômodo com a forma de escolha dos Presidentes perduraria, gerando intensa polêmica na Casa.

O autor da emenda, Fernandes da Silveira<sup>707</sup>, alegava que o governo central não tinha dados para fazer a escolha dos Presidentes, e que acabava por perguntar a certos homens, ficando sujeito à deliberação de um ou dois deputados influentes em um partido. Assim, era melhor que os nomes viessem das Assembleias provinciais “que estão mais habilitadas para conhecer os homens capazes de dirigir as rédeas do governo provincial do que o governo central”<sup>708</sup>.

O deputado Cornélio, que se colocava contra todo o artigo elaborado pela comissão, afirmava que, caso aprovado, era necessária a aprovação da emenda do deputado Silveira sobre a nomeação dos presidentes porque, ao contrário do que alegaram alguns deputados em oposição a ela, isto não implicava em uma restrição da autoridade do Imperador de nomeá-los<sup>709</sup>. Asseverava que a emenda era útil, pois tendo o Imperador que exercer essa atribuição, “havia de informar-se das pessoas de maior conceito, e ninguém melhor que as assembleias provinciais o podiam fazer (...)”. Além disso, “já tinha dado aos presidentes o poder de sancionarem os atos das Assembleias, e este poder não podia ser senão delegação da nação, e como tal o Presidente devia ser nomeado pelo voto da província, escolhendo o Imperador da lista tríplice, ou de maior numero se se quisesse”<sup>710</sup>.

Nas sessões seguintes, este deputado chegou a mandar uma emenda para que a escolha dos Presidentes “fosse feita pela massa de todos os cidadãos da província”, pois a “dar-se ao presidente o poder de sancionar, devia ser ele eleito pelo povo, visto que o poder de sancionar era dado ao Imperador como delegado da nação”<sup>711</sup>. Estabelecendo uma distinção entre delegação do poder executivo e da nação e, conseqüentemente, os desvinculando, o deputado Cornélio, que já havia se declarado favorável à instituição

---

<sup>707</sup> Deputado por Sergipe.

<sup>708</sup> ACDIB. Sessão de 11 de julho de 1834. p. 70.

<sup>709</sup> ACDIB. Sessão de 10 de julho de 1834. p. 61.

<sup>710</sup> ACDIB. Sessão de 10 de julho de 1834. p. 61.

<sup>711</sup> ACDIB. Sessão de 12 de julho de 1834. p. 74.



dos governos provinciais pelas próprias províncias, defendia uma ampla autonomia provincial, associada, muitas vezes, à soberania provincial. Percebia a reforma da Constituição como uma oportunidade para que não apenas as províncias detivessem amplas prerrogativas, mas, também, de ampliação da participação dos cidadãos no governo do Estado. Suas concepções se assemelham a uma defesa do federalismo, que, apesar de ter recuado diante das conturbações do período, advogavam uma vinculação maior entre os cidadãos e o Estado, “no modelo institucional em que o poder público esteja sujeito aos interesses dos cidadãos”<sup>712</sup>, uma corrente que associava a federação à participação dos cidadãos ativos nos assuntos públicos<sup>713</sup>.

Ainda nesta linha, o deputado Figueira de Mello, que até então por vezes aprovara as propostas elaboradas pela comissão, em muito decorrente da defesa da divisão entre os poderes, e por outras se colocara favorável a mais ampla autonomia provincial, agora se opunha à interferência dos Presidentes de província nas Assembleias Legislativas provinciais de maneira enérgica, se declarando favorável a uma maior participação popular. Era contrário até mesmo à prerrogativa de convocação das Assembleias pelos Presidentes, pois “e se o presidente não convocar a Assembleia, deve ela não convocar-se?”<sup>714</sup>. Igualmente, não julgava a emenda do deputado Silveira como anticonstitucional:

lembrava a câmara que a nomeação do presidente da província pelo poder central não era essencial, nem aos governos federativos republicanos, nem aos governos monárquicos: vê-se que nos Estados Unidos os governadores dos estados são eleitos pelo povo, não se julgando essencial á união dos mesmos estados que eles fossem nomeados pelo governo central [...].<sup>715</sup>

Acrescentava ser de opinião que “o povo deve escolher todos os representantes, todos os delegados da nação que a representam, afim de que vão com a sua vontade. O Presidente sendo eleito pelo povo, não deixa entretanto o monarca de intervir com o seu voto nessa eleição”<sup>716</sup>. Alegava que os eleitos do povo “gozam do conceito público” enquanto os empregados do governo central “são quase sempre contrários aos seus interesses”; logo, a eleição pelo povo seria melhor que a nomeação pelo governo, até porque, ademais, teria o Imperador “maior capacidade de escolher esses Presidentes do

<sup>712</sup> COSER, Ivo. O Conceito de Federalismo e a Ideia de Interesse no Brasil do Século XIX... p. 955.

<sup>713</sup> CURIEL, Carole Leal. Federalismo... p. 441.

<sup>714</sup> ACDIB. Sessão de 10 de julho de 1834. p. 62.

<sup>715</sup> ACDIB. Sessão de 10 de julho de 1834. p. 62.

<sup>716</sup> ACDIB. Sessão de 10 de julho de 1834. p. 62.

que as mesmas províncias? [...]”<sup>717</sup>. A escolha a seu ver, quase sempre ficava sujeita à vontade do ministro e, por conseguinte, limitada.

Souza Martins, que defendia uma concepção de federação que permitisse a promoção dos interesses particulares provinciais, mas mantivesse os vínculos de união em detrimento da noção de soberania provincial, também era favorável à emenda para a nomeação dos Presidentes de províncias por lista tríplice:

A comissão redigindo o projeto de reformas teve em vista, segundo a opinião do nobre orador, descentralizar uma parte do poder legislativo, repartiu uma parte desse poder que existia na assembleia geral, com as assembleias legislativas provinciais, conferiu a estas assembleias o direito de demitir magistrados, de legislar sobre sua eleição, etc.; a comissão porém não descentralizou o poder executivo, antes o tornou mais compacto; dizia o nobre orador isto, porque pelas leis existentes havia um conselho nomeado pelo povo, em certos negócios graves o presidente não podia dar o seu voto sem ouvir este conselho; neste conselho existia parte do poder executivo, o qual tinha origem na mesma província; mas a comissão dissolve este conselho, e faz outro que é escolhido pelo presidente; pelo que respeita ao poder legislativo, não temeu que as províncias possam abusar; mas pelo que pertence ao poder executivo acumula tudo na corte; e isto é contra a natureza do nosso governo, uma vez que queremos uma reforma para descentralizar os poderes políticos, e desta descentralização deve partilhar o poder executivo, e não só o legislativo.<sup>718</sup>

As listas tríplices, a seu ver, não retirariam do poder executivo a atribuição de nomear os Presidentes e nem contribuiriam para “anarquizar” as províncias. A medida poderia reduzir os erros de nomeação de indivíduos que, apesar de terem qualidades, eram rejeitados nas províncias; diminuiria o descontentamento com o governo, sendo “vantajosa mesmo para salvar a responsabilidade moral do poder executivo [...]”<sup>719</sup>. Se, por um lado, a comissão repartira o poder legislativo com as províncias, por outro, tornara o poder executivo provincial compacto, extinguindo os Conselhos de Governo, órgãos de eleição popular. Mas nota-se que não se tratava de estabelecer, para Souza Martins, a soberania provincial, mas sim de também afrouxar os laços (e não apertá-los) no que se refere ao executivo provincial. A ideia era que a nomeação pelas listas tríplices não feriria o princípio da monarquia unitária, ao contrário, o fortaleceria.

Já em oposição à nomeação dos Presidentes a partir de lista tríplice elaborada pelas Assembleias Legislativas provinciais, muitos deputados recorreriam à Constituição de 1824 e à lei de 1832. O deputado Antônio Joaquim de Mello apelava para a Constituição para afirmar que esta não permitia que a escolha do Imperador fosse

<sup>717</sup> ACDIB. Sessão de 10 de julho de 1834. p. 62.

<sup>718</sup> ACDIB. Sessão de 10 de julho de 1834. p. 66.

<sup>719</sup> ACDIB. Sessão de 10 de julho de 1834. p. 66.

limitada. Também buscava associar os interesses dos Povos aos interesses do governo, alegando que:

[...] este foi instituído por aquele para seu bem, para o moderar, e é indo algumas vezes contra os quereres irrefletidos do povo que o governo cumpre o que deve e preenche os fins da sua instituição [...]. Convém ainda ter em vista a forma do nosso governo, que é, como já aqui disse, um misto de monarquia e democracia, segundo me parece; e por isso [...] estes elementos devem ser com tal tanto e peso empregados, que um não suprima e exclua totalmente o outro; porque se as doses forem desproporcionadas, teremos degeneração na forma do governo [...].<sup>720</sup>

Levantando o princípio constitucional do pacto para a instituição do Estado, com vistas à promoção do bem público, o deputado considerava que o elemento monárquico possuía pouca ação nas províncias, ocupadas por muitos agentes de eleição – “tudo é popular ou democrático” – e que, mesmo quando de escolha dos Presidentes em Conselho de Governo “dois entes naturalmente antipáticos, um popular outro delegado do poder”, como os juízes e promotores, havia uma ilusão, pois o Conselho tinha que escolher entre três indicados e o Presidente “porque é um contra seis, que são populares e da natureza das câmaras [...]”<sup>721</sup>. Com a emenda, faltaria nas províncias o elemento monárquico, e, ao poder central, a ação e influência na administração provincial, o que, em última instância, era a garantia de união das províncias e do sistema de governo do Império.

O deputado Antônio Joaquim de Mello novamente sugeria a necessidade de “temperar” os elementos democráticos e monárquicos, e defendia que “o poder executivo conhece melhor aquilo que pode fazer mal: o representativo alcança melhor o que pode fazer bem: e por isso o impedir aquele pertence mais especialmente ao primeiro, e propor o outro em segundo [...]”<sup>722</sup>. Igualmente, acrescentava como argumento a alegação de que as províncias não eram “iguais entre si” e, por serem “desiguais em capacidades”, as menores não teriam a quem indicar. A seu ver, se esta era a “vontade do Povo”, deveriam ir contra ela, até mesmo pelos problemas práticos que a proposta envolvia: se suspenso o Presidente, a Assembleia poderia não estar reunida e, assim, “como prover o Imperador a segurança e bem da província? como manter a sua subordinação aos poderes centrais?”<sup>723</sup>. Buscando a harmonia entre o executivo e o legislativo, entre o monárquico e o democrático, ainda julgava que os

<sup>720</sup> ACDIB. Sessão de 09 de julho de 1834. p. 59.

<sup>721</sup> ACDIB. Sessão de 09 de julho de 1834. p. 59.

<sup>722</sup> ACDIB. Sessão de 11 de julho de 1834. p. 68.

<sup>723</sup> ACDIB. Sessão de 11 de julho de 1834. p. 68.

Presidentes de província deveriam ter autoridade para dissolver as Assembleias Legislativas provinciais, o que estaria de acordo com o sistema geral do Império e seria necessário para evitar os abusos que pudessem ser cometidos pelos “eleitos do Povo”.

O mesmo posicionamento ainda foi adotado por membros da comissão, como Limpo de Abreu e Vasconcellos, que, além de se opor à nomeação dos presidentes por lista tríplice, se declararam favoráveis à proposta do deputado Antônio Joaquim de Mello, de que os Presidentes pudessem dissolver as Assembleias provinciais. A questão, no entanto, acarretaria acusações, em especial à Vasconcellos, de que suas propostas pretendiam uma “centralização” do poder no executivo.

Os Presidentes de província, durante o Primeiro Reinado e nos anos iniciais da Regência, haviam sido, por diversas vezes, associados a “bachás” e aos “antigos governadores e capitães-generais”. Porém, agora a situação era outra. Se antes os Conselhos de Governo eram elencados como responsáveis por cercear o “despotismo” dos Presidentes de província, com a instalação e preponderância das Assembleias Legislativas provinciais (que desempenhariam atribuições até então exercidas pelo executivo provincial, possuiriam mais representantes e deteriam maior autonomia), em 1834, muitos deputados, como Bernardo Pereira de Vasconcellos, que até então propugnavam a obrigatória cooperação dos Conselhos de Governo, os considerariam menos necessários na nova ordem.

Além do mais, D. Pedro I, alvo de acusações de despotismo, saíra do jogo político, e é possível depreender que muitos acreditavam que as nomeações, com a ausência do “déspota”, recairiam em pessoas mais “adequadas”. Não obstante, a marca do reinado de D. Pedro I permaneceria nos discursos, em especial daqueles que pretendiam uma maior descentralização do poder, seja em direção às instituições eletivas provinciais ou mesmo para a sociedade, os quais manteriam posicionamentos radicalmente críticos em relação aos Presidentes. Mas, a maioria da Casa, neste momento, caracterizaria os “delegados do Imperador” como um importante elo entre as províncias e o centro, significativo para a manutenção da unidade, da ordem e da monarquia.

Ao fim do debate, o projeto da comissão teve algumas vitórias, mas também derrotas<sup>724</sup>. Os parágrafos relacionados ao Conselho a ser escolhido pelo Presidente e aos agentes executivos nas municipalidades foram suprimidos, assim como a atribuição do Presidente de nomear e remover funcionários públicos. Também foram acrescentadas exceções a determinações que precisavam de sanção dos Presidentes<sup>725</sup>.

As propostas mais radicais, tanto de dissolução das Assembleias pelos Presidentes como, ao inverso, a de mudança na forma de suas nomeações, também foram rejeitadas. Os Presidentes continuariam a ser nomeados e removidos livremente pelo Imperador, sem interferência alguma das Assembleias provinciais. Deveriam convocar as novas Assembleias extraordinariamente, prorrogá-las e adiá-las quando “assim exigir o bem da província, contando, porém, que em nenhum dos anos deixe de haver sessão”, e deveriam expedir ordens, instruções e regulamentos para a boa execução das leis provinciais<sup>726</sup>. Suas demais atribuições seriam marcadas por uma lei regulamentar, cuja discussão já havia se iniciado no Senado. E nota-se que os Presidentes de província adquiriam o poder de interferir diretamente na atuação das Assembleias Legislativas provinciais, interferência esta que não detinham em relação aos Conselhos Gerais.

No que se refere aos Presidentes de província, as demandas federalistas mais “exaltadas” foram derrotadas. O rearranjo produzido pelo Ato Adicional não contrabalanceou o peso do executivo provincial, questão cara a estes princípios<sup>727</sup>: ampliou a autonomia e a representatividade, mas não limitou o executivo de nomeação, aspecto elencado como necessário, por diversas vezes, para a manutenção da unidade e da monarquia.

---

<sup>724</sup> Para acompanhar os debates sobre as outras matérias da reforma constitucional ver: BASILE, Marcello. O “negócio mais melindroso”: reforma constitucional e composições políticas no Parlamento regencial (1831-1834)...

<sup>725</sup> Excetuam-se os objetos compreendidos no art. 10, §§ 4º, sobre polícia e economia municipal; 5º na parte sobre a fixação das despesas municipais e os impostos para elas necessários, contanto que não prejudiquem as imposições gerais do Estado; 6º sobre a repartição da contribuição direta pelos municípios da província, e sobre a fiscalização do emprego das rendas municipais; e § 7º, sobre a criação, supressão e nomeação para os empregos municipais. Eram excluídas da exceção as partes destes §§ relativos às rendas e empregos provinciais. Ainda excetuavam-se, no art. 11, os §§ 1º, relativo a regimento interno; 6º, sobre pronunciamiento dos Presidentes de província; 7º suspensão e demissão de magistrados; e 9º, sobre a suspensão de formalidades que garantiam os direitos individuais em casos de rebelião ou invasão. BRASIL. Lei de 12 de agosto de 1834...

<sup>726</sup> BRASIL. Lei de 12 de agosto de 1834...

<sup>727</sup> Cf. CURIEL, Carole Leal. Federalismo...

As interpretações acerca do Ato Adicional geram intensas controvérsias na historiografia. Para Miriam Dolnikoff, o Ato Adicional, apesar da exclusão da afirmação de que o Brasil seria uma monarquia federativa, não alterou “substancialmente” o conteúdo que a expressão buscava retratar. A principal derrota com as emendas do Senado ao projeto Miranda Ribeiro, na perspectiva da autora, seria a permanência do senado vitalício, o que impediria a implementação de um “pacto federativo pleno”<sup>728</sup>. Os Presidentes de província, por sua vez, não teriam oferecido obstáculos à autonomia, visto que suas possibilidades de atuação, como o veto às leis (que poderia ser derrubado pelos próprios deputados), dependia de negociações com parte da elite regional. Ademais, a atuação efetiva dos presidentes de província não era necessariamente contrária aos interesses dos grupos dominantes provinciais. Sua manutenção, nesta perspectiva, estaria vinculada à proposta dos liberais de um modelo que previa a autonomia provincial, mas sem risco à integridade nacional<sup>729</sup>.

Com uma interpretação diversa, Maria de Fátima Gouvêa postula que o Ato Adicional deixou “uns poucos assuntos importantes sob a competência da assembleia [legislativa provincial]”<sup>730</sup>, que ficavam, além disso, completamente restritas em termos de “inovar, criar, ou mudar qualquer coisa relativa à organização político-administrativa de suas províncias”<sup>731</sup>. Para a autora, apesar de celebradas como descentralizadoras, as reformas de 1834 mantiveram centralizado o processo de nomeação dos presidentes de província. Mas, a despeito das limitações, as Assembleias Legislativas provinciais propiciaram às elites provinciais um espaço de expressão e negociação entre diferentes grupos, bem como entre estes e o governo provincial e central.

Em consonância, Marcello Basile também considera que o Ato Adicional não implementou uma “monarquia federativa”. Para o autor, o debate deve ser deslocado da efetiva “autonomia provincial” ou “federação” para os graus de autonomia a serem exercidos pelas províncias. A questão, deste modo, seria dimensioná-los por meio do “balanço existente nas esferas de atribuição, nos espaços de autonomia e nos poderes de intervenção entre os governos central e provinciais [...]”<sup>732</sup>.

---

<sup>728</sup> DOLNIKHOFF, Miriam. *O pacto imperial...* p. 97.

<sup>729</sup> DOLNIKHOFF, Miriam. *O pacto imperial...* p. 100-11.

<sup>730</sup> GOUVÊA, Maria de Fátima. *O Império das Províncias...* p. 104.

<sup>731</sup> GOUVÊA, Maria de Fátima. *O Império das Províncias...* p. 76.

<sup>732</sup> BASILE, Marcello. *O laboratório da nação...* p. 115.

A nosso ver, o Ato Adicional se insere no marco de um estado monárquico centralizado, na medida em que o poder central é que determinava a organização dos governos provinciais, o que fazia parte de uma percepção sobre a fonte de emanação da soberania e do poder e, em última instância, uma hierarquização entre as províncias e o centro político-administrativo, o qual tinha, definitivamente, preponderância em relação às partes. No entanto, isso não exclui o reconhecimento da incorporação de demandas de tipo federalista, conceito com distintos horizontes e cuja definição era alvo de divergências, ou das implicações para a autonomia provincial do reconhecimento de que as províncias detinham “interesses peculiares”, o que levou à aprovação de leis e medidas, consagradas pelo Ato Adicional, mas não instituídas apenas por ele, que ampliaram progressivamente as possibilidades de inserção das elites regionais e de sua ingerência nos negócios peculiares às províncias<sup>733</sup>.

O Ato Adicional faz parte de um processo mais amplo, de convergência de poder político-administrativo para as províncias, seja em detrimento dos poderes locais ou a partir de atribuições consideradas como do poder central. Afirmção contundente, em especial no que se refere às relações entre as instâncias provinciais e as locais. O Ato Adicional confirmou como competência das Assembleias provinciais o que antes ficava a cargo dos Conselhos Gerais e Presidentes de Província em Conselho, sem necessária submissão às instituições centrais: a aprovação e alteração das posturas municipais e das receitas e despesas dos municípios. E destaca-se que a criação de agentes executivos nos municípios, mesmo se aprovada, não alterava de forma excepcional esta convergência, pois eles não implicariam autonomia provincial, mas sim no atrelamento maior das municipalidades aos Presidentes de província. No entanto, em certo sentido, a reprovação deste artigo limitou uma centralização ainda maior no executivo, em especial no agente de nomeação do Imperador, pois a aprovação das posturas seria competência das Assembleias provinciais, compostas por representantes provinciais que tutelariam e fiscalizaram as câmaras municipais.

---

<sup>733</sup> Na disputa entre diferentes projetos para o Império, a proposta de reforma da Constituição acabou por incorporar demandas federalistas como a criação das Assembleias Legislativas Provinciais, a divisão de rendas e a eliminação do Conselho de Estado, mas também cerceou algumas delas, como o fim da vitaliciedade do Senado, extinção do Moderador, a criação dos executivos municipais e eleição dos Presidentes de província. José Murilo de Carvalho considera, por exemplo, que o Ato Adicional consistiu em uma versão moderada das reformas. Sobre o assunto ver: CARVALHO, José Murilo de. *Pontos e bordados...*

A amplitude e os limites das reformas eram dados por Limpo de Abreu na fala que dirigira a Regência para a apresentação do Ato Adicional. O poder constituinte era da nação, o “justo preço do patriotismo” prevalecera sobre as “mesquinhas considerações locais”; eram concedidos às províncias recursos necessários, mas conservado no poder geral “a unidade e a energia de ação”. O “princípio federal amplamente desenvolvido” respeitava “religiosamente a forma de governo que a nação adotou”<sup>734</sup>. Princípio este que, no Brasil, predominou no que se refere à autonomia provincial, e não à soberania provincial<sup>735</sup>. A descentralização de atribuições gerais e a centralização das municipais nas províncias poderiam ou não ser chamadas de “federalistas”, mas o que prevaleceria era o arranjo unitário.

A “união, a felicidade e o futuro engrandecimento do Império”<sup>736</sup> seriam temperadas pela autonomia provincial, mas também pelas rédeas consistentes asseguradas no poder central: o Império precedia às províncias. O objetivo, propagado em todos os discursos analisados, seria alcançado, no entanto, por um caminho que gerava intensas divergências. A organização institucional das províncias, mesmo com o Ato Adicional, continuaria a ser um “pomo da discórdia”. Não é a toa que, por um lado, especialmente nas províncias do “Norte”, os ânimos continuaram acirrados em torno da questão do federalismo, mesmo após as reformas, que, além do mais, não alteraram a forma de escolha dos Presidentes e dos Comandantes das Armas, elementos caros aos clamores federalistas<sup>737</sup>. Por outro, não passou muito tempo até terem início os debates para o restabelecimento de leis centralizadoras, liderados pelo Regresso, que buscavam a reformulação do Ato Adicional, visto como motivo de perturbações políticas e sociais.

### 3.3. O regimento dos Presidentes de província.

<sup>734</sup> ACDIB. Sessão de 09 de agosto de 1834. p. 217.

<sup>735</sup> Citando João Camilo, Silvia Fonseca destaca que “*federação* no Brasil pode denotar tanto a união dos Estados quanto a autonomia deles. Assim se se diz ‘defesa da federação’ podemos entender como a conservação do todo ou a preservação da autonomia das partes”. FONSECA, Silvia Carla Pereira Brito. Federalismo: a experiência americana de um conceito (1820 – 1835)... p. 89.

<sup>736</sup> ACDIB. Sessão de 09 de agosto de 1834. p. 217.

<sup>737</sup> Sílvia Fonseca chama a atenção para a importância da questão da eleição dos Presidentes de província dentre as demandas federalistas, o que vigorava antes e depois do Ato Adicional. Segundo a autora, “apesar das particularidades locais, em todas as chamadas grandes revoltas do período regencial, a postulação pela eleição dos Presidentes de província pelos respectivos eleitores esteve presente, não apenas na origem dos conflitos, mas notadamente no rol das reivindicações apresentadas pelos rebelados”. Ver: FONSECA, Silvia Carla Pereira Brito. Federalismo: a experiência americana de um conceito (1820 – 1835)... p. 105 -115.



De forma simultânea às discussões do Ato Adicional pelos deputados, os senadores, excluídos da elaboração desta lei, se dedicaram a preparação de um regimento para os Presidentes de província.

A despeito da iniciativa, a Câmara Alta estava impossibilitada de efetuar muitas inovações, uma vez que suas proposições sobre esta lei regulamentar deveriam se atrelar às reformas da Constituição, elaboradas pelos deputados na feitura do Ato Adicional. O projeto, cuja discussão teve início no dia 09 de maio de 1834, se ocupava parcialmente de aspectos como ordenados, ajuda de custo para viagens, juramento de bem-servir e pronomes de tratamentos para as autoridades, o que engendrava modificações apenas formais em relação à lei de 20 de outubro de 1823<sup>738</sup>.

No entanto, o regimento também era composto pela delimitação dos poderes dos Presidentes e suas atribuições. O primeiro artigo da proposta do Senado estabelecia que os Presidentes seriam as primeiras autoridades das províncias e que todos que se achassem nela, independente de classe ou graduação, lhes seriam subordinados. Afirmação incisiva, que indicava que os Presidentes continuariam a desempenhar um papel nodal nos governos provinciais.

O artigo 5º do projeto apresentado determinava as competências dos Presidentes de província e, apesar da amplitude para a própria administração provincial deste assunto, boa parte dos parágrafos foi aprovada sem maiores discussões, indicando certo consenso sobre a atuação estritamente executiva provincial. Executar e fazer executar as leis; exigir dos empregados informações para à boa execução; inspecionar as repartições; dispor das forças a bem da segurança pública e tranquilidades, e remover as Guardas Nacionais para fora de seus municípios em casos extraordinários; prover empregos a eles incumbidos, ou provisoriamente, no caso dos de nomeação do Imperador; mandar cumprir as ordens e decretos do governo; participar ao governo dos entraves para a execução das leis “e todos acontecimentos notáveis, que tiverem lugar na província”; e informar, brevemente, sobre requerimentos e representações direcionadas ao governo, assim como sobre promoções militares e dos guardas nacionais. Parágrafos estes aprovados com emendas apenas de forma e redação.

---

<sup>738</sup> Isso, no entanto, não implicava na inexistência de divergências, como sobre os valores a serem pagos de acordo com as províncias, quem deveria arbitrar estes valores, qual o tratamento adequado para os secretários, etc.

Já as matérias relativas à atuação dos Presidentes em relação às tesourarias provinciais; provimento de empregos; suspensão de empregados públicos e magistrados (que recebeu emendas para que também pudessem demitir ou para que não tivessem ingerência sobre os magistrados); e receber juramento e dar posse aos empregados geraram algumas controvérsias e objeções. No entanto, também neste caso, entraram como matérias que competiam aos Presidentes de província na versão do projeto de lei enviado à Câmara dos Deputados<sup>739</sup>.

Se, por um lado, estas questões não engendraram maiores debates, situação era inversa no que se refere às relações entre os Presidentes e o legislativo, como já indicamos, e sobre os Conselhos de Governo, que também compunham o executivo provincial.

Esta temática apareceu pela primeira vez durante a apresentação dos artigos que determinavam que os Conselhos Gerais fariam uma lista de seis cidadãos para servirem de vice-presidentes, renovada de quatro em quatro anos, as quais seriam enviadas ao Imperador, que faria a determinação de sua ordem numérica<sup>740</sup>. O senador Saturnino, remetendo à forma de escolha dos vice-presidentes efetivada até então (o conselheiro de governo com maior número de votos), indicou que a matéria deveria ser tratada somente após a decisão sobre a extinção ou permanência dos Conselhos de Governo. O projeto apresentado não fazia referência a estas instituições, mas esboçava uma preocupação com a ingerência dos eleitos pelas províncias na escolha dos vice-presidentes; porém, a partir de uma proposta conciliatória entre a escolha dos “povos” e do Imperador. Os Conselhos Gerais, que, a despeito das discussões do Ato Adicional, eram referenciados, elaborariam uma lista que, no entanto, seria ordenada numericamente pelo Imperador, alterando assim a livre escolha eletiva do cargo.

O projeto ainda detalhava que, enquanto os Conselhos Gerais não fizessem a eleição dos vice-presidentes, a função seria ocupada pelo membro mais votado do “extinto Conselho Provincial”. O senador Oliveira afirmou, nesta ocasião, que a lei que

---

<sup>739</sup> Outra polêmica que mobilizou os senadores era relativa ao estabelecimento de Presidente na província do Rio de Janeiro e se sua jurisdição deveria ou não abarcar o município da Corte. Polêmica esta que também ocorreu na Câmara dos Deputados, que aprovou uma emenda, confirmada pelo Senado, para que não houvesse tal jurisdição.

<sup>740</sup> O Visconde de Congonhas, por exemplo, era contrário a proposição, e pretendia uma forma mais centralista para a escolha dos vices. Para ele, o artigo era anticonstitucional, pois a Constituição determinava que os Presidentes seriam de nomeação do Imperador, então ele é que deveria fazer uma lista com os vice.

elaboravam iria derrogar a de 20 de outubro de 1823, mas que ela havia sido feita com “sabedoria”, e que, como o “Chefe da Nação” tinha um Conselho, deveriam também concedê-los aos Presidentes, “os quais tem de tomar deliberações bastante complicadas [...]”<sup>741</sup>.

O senador Saturnino era igualmente favorável à manutenção dos Conselhos de Governo, mas, por outro lado, recusava suas associações ao Conselho de Estado. O Imperador era o chefe da nação e detinha sua confiança, seus interesses eram ligados aos da nação “pelo lugar que se acha colocado”. Os Presidentes de província, ao contrário, eram amovíveis e não “estavam ligados do mesmo modo com interesses provinciais”. Sendo assim, a existência destes Conselhos para os presidentes seria indispensável<sup>742</sup>.

Em oposição à manutenção dos Conselhos de Governo, é possível referenciar o posicionamento do senador Feijó, que alegava reconhecer a utilidade do Conselho de Estado, mas considerava que ele não impedia os males que o governo quisesse praticar contra a nação:

logo como se não julgaria inútil a existência de tais Conselhos Presidenciais, uma vez que se atendesse sua inutilidade e, muitas vezes por falta de homens capazes de desempenhar tal emprego; que de ordinário os Presidentes, ainda que ouvido os Conselheiros, não se importavam com seus Conselhos, obravam como lhes ditava a sua opinião.<sup>743</sup>

Em sua opinião, além de ausência de pessoas capazes para desempenhar a função de conselheiros de governo, os Presidentes de província acabavam por não ouvir seus “conselhos” e tomavam as decisões de acordo com sua opinião própria. Assim, não atuavam de fato como um impedimento à atuação dos delegados do executivo, de modo que sua existência era inútil.

A decisão, no entanto, foi adiada, e figurou de forma definitiva apenas após a discussão de todo o projeto de lei, quando o senador Saturnino retomou o tema ao oferecer um artigo aditivo que propunha a permanência dos Conselhos de Governo, mas restringia seus votos à consulta. Na mesma ocasião, o Marquês de Inhambupe propôs uma emenda oposta, que previa a revogação da lei de 20 de outubro de 1823, incluindo a parte relativa aos Conselhos de Governo, cuja vigência era, em sua opinião, oposta à Constituição e causava entraves na boa administração das províncias.

<sup>741</sup> ASIB. Sessão de 3 de junho de 1834. p. 58.

<sup>742</sup> ASIB. Sessão de 3 de junho de 1834. p. 59.

<sup>743</sup> ASIB. Sessão de 3 de junho de 1834. p. 59.

Favorável à permanência dos Conselhos de Governo, o Marquês de Caravelas retomaria o argumento de que não haveria a paridade da matéria com a extinção do Conselho de Estado, à qual também era contrário. O Visconde de Cairu, por seu turno, elencava outro argumento. Para ele o artigo adicional:

se opunha a ideia de se querer restabelecer nos Presidentes de Província o poder absoluto, de que eram revestidos os Capitães-Generais que tanto mereceu o ódio da opinião publica pelas arbitrariedades por eles praticadas; e que o querer-se sacar do Senado uma tal deliberação era querer fazer com que as Províncias olhassem com ódio para o Senado.<sup>744</sup>

Visconde de Cairu rememorava a acusação frequentemente feita aos Presidentes de província nos debates anteriormente analisados, de serem “absolutos” e “capitães-generais”, acusações que, em sua opinião, recairiam no Senado caso extinguissem os Conselhos de Governo.

Também favorável à manutenção destas instituições, Carneiro de Campos lembrava-se da elaboração, pela outra Casa, das reformas constitucionais, pois caso passasse a criação das Assembleias Legislativas provinciais, os Presidentes teriam “atribuições mais eminentes”. Além do mais, tendo em vista a imitação nos governos provinciais da forma do governo geral, como chefes do poder executivo provincial, os Presidentes deveriam ter Conselhos, tal como o Imperador, que mesmo com a abolição do Conselho de Estado, ainda ficava com o Conselho de Ministros. Contudo, propunha outra forma para estes Conselhos: eles deveriam ter voto meramente consultivo, serem responsáveis e contar com cinco ou três membros, de acordo com a província, os quais seriam nomeados pelos Presidentes<sup>745</sup>. Sua emenda, salva as diferenças formais, se aproximava da proposta apresentada pela comissão na Câmara dos Deputados para a reforma da Constituição, que, igualmente, substituíra a escolha eletiva dos conselheiros dos Presidentes pela nomeação.

As propostas foram rejeitadas pelos senadores, que, não obstante, declararam a derrogação da lei de 20 de outubro de 1823, mas não especificaram a extinção dos Conselhos de Governo.

Em julho de 1834, o projeto elaborado pelo Senado foi encaminhado à Câmara dos Deputados, que ocupou poucas sessões com a matéria. Segundo Andréa Slemian, isso se explica, ao menos, por dois motivos. Na mesma época, os deputados estavam

<sup>744</sup> ASIB. Sessão de 4 de junho de 1834. p. 62-63.

<sup>745</sup> ASIB. Sessão de 4 de junho de 1834. p. 63.

envoltos nos debates acerca do projeto de orçamento para o ano futuro, aspecto importante para os interesses dos grupos que representavam. Além disso, havia uma descrença de que, naquele momento, qualquer alteração mais profunda pudesse ser efetuada<sup>746</sup>.

Porém, haveria, ainda assim, discordâncias entre os deputados, em especial engendradas pelo primeiro parágrafo da proposta, que previa que os Presidentes de Província seriam as primeiras autoridades delas. Igualmente, e de forma vinculada, a permanência ou extinção dos Conselhos de Governo mobilizaria as discussões<sup>747</sup>.

Logo na apresentação da proposta, o deputado Costa Ferreira, como fizera nas discussões do Ato Adicional, demarcava uma preocupação com a excessiva influência dos Presidentes de província nos governos provinciais. Alegava que haviam aumentado às atribuições dos Presidentes, tonando-os “déspotas legais”, um despotismo “apadrinhado pelas leis”, confirmado pela proposta do Senado. A seu ver, era necessário “um corretivo aos abusos dos presidentes”, o qual seria, justamente, os Conselhos de Governo. Por isso, mandou uma emenda que seguia as prerrogativas da lei de 20 de outubro de 1823, para que os Presidentes decidissem por si só os objetos que, pelo regimento, não exigissem a cooperação dos Conselhos.

Mais à frente, rebateria a oposição de alguns deputados à sua emenda, em especial a fala de Ferreira da Veiga. Afirmava que este deputado era do Rio de Janeiro e, por isso, não havia presenciado “a vara de ferro de um presidente de uma província longínqua, se ele experimentasse mudaria de opinião”. Para Costa Ferreira, se os conselheiros, eleitos pelas províncias, não fossem capazes de se opor ao “despotismo” dos presidentes, ninguém mais o seria. E mais, que se havia defeitos nestas instituições, deveriam consertá-los para que, pela lei, detivessem os abusos, como por meio do fim das reuniões secretas: assim, os conselheiros, filhos das províncias, não dariam conselhos contra elas<sup>748</sup>.

---

<sup>746</sup> SLEMIAN, Andréa. *Sob o Império das Leis...* p. 297.

<sup>747</sup> Cabe destacar que outras questões também levantaram divergências, como os que marcavam as atribuições dos Presidentes.

<sup>748</sup> ACDIB. Sessão de 04 de agosto de 1834. p. 188.

Em sua esteira, e exemplar da defesa da vigência destas instituições, o deputado Bhering<sup>749</sup> afirmava se espantar pelas críticas aos Conselhos de Governo, pois ao menos em Minas Gerais,

podia dizer que foi o conselho do governo em todo o tempo uma muralha contra o despotismo [...] mas os conselhos representam a opinião da província, e quando os presidentes tentam tomar alguma medida contra os interesses dela, encontram nos conselheiros patriotas uma barreira; e se a câmara representa os votos da nação, porque os conselheiros dos governos provinciais não representam os votos de suas províncias? Diz-se que os conselhos são como chapéus de sol com que se cobrem os Presidentes; é o que não tem acontecido em Minas, nesta província os conselheiros de governo nunca se deixaram levar pelos despotismos dos presidentes costuma-se para conselheiros escolher homens que merecem muita confiança da província que tenham mais conhecimentos; e como a vista disto pode-se dizer que os presidentes sendo homens entendidos servem-se dos conselheiros para tudo? [...].<sup>750</sup>

Bhering, que fora conselheiro de governo com atuação ativa na província de Minas Gerais, mais de uma vez retomaria a atuação do Conselho de Governo mineiro como um exemplo positivo. Para ele, enquanto “representantes” da opinião e dos “votos” das províncias, os “conselheiros patriotas” impunham uma “barreira” em defesa dos interesses provinciais e ao “despotismo” dos Presidentes de província. Retomava e combatia também a afirmação feita por Ferreira da Veiga, quando da discussão do Ato Adicional, de que os Conselhos de Governo seriam “chapéus de sol”, pois, ao menos em Minas, a seu ver, eles não eram levados pelo “despotismo” dos Presidentes. Eram homens de conhecimento que “merecem muita confiança”, “homens que merecem os votos de seus concidadãos” e que desejavam continuar os tendo<sup>751</sup>. Segundo Bhering, os que defendiam o fim dos Conselhos partiam do princípio de que os Presidentes eram sempre “homens patriotas e capazes”, o que ele não compartilhava por não saber quem seriam os nomeados<sup>752</sup>. Além disso, a proposição não seria inconstitucional, pois a Constituição definia que a Assembleia daria um regimento aos Presidentes e, pela lei regulamentar, poderiam marcar quais objetos seriam decididos individualmente pelos Presidentes e quais precisariam da cooperação dos Conselhos.

Já contra a permanência dos Conselhos de Governo, muitos deputados, como Custódio Dias, fariam a associação entre estas instituições e o Conselho de Estado, do qual, em sua opinião, eles eram acessórios e serviam apenas para acobertar atos

<sup>749</sup> Deputado pela província de Minas Gerais.

<sup>750</sup> ACDIB. Sessão de 04 de agosto de 1834. p. 187.

<sup>751</sup> ACDIB. Sessão de 04 de agosto de 1834. p. 189.

<sup>752</sup> ACDIB. Sessão de 04 de agosto de 1834. p. 189.

ilegais<sup>753</sup>. Ferreira da Veiga, apesar de concordar com as afirmações de Bhering sobre o Conselho de Governo mineiro, acrescentava que estas instituições, em geral, apenas desordenavam a administração provincial<sup>754</sup>.

Nas discussões, o deputado Silveira, que, nos debates do Ato Adicional, sugerira que fosse alterada a forma de nomeação dos Presidentes, a partir de listas tríplices elaboradas nas províncias, novamente trouxe esta temática à cena<sup>755</sup>, o que acrescentava elementos aos debates acerca dos Conselhos de Governo.

O deputado Souza Martins, que na discussão do Ato Adicional defendera a descentralização do poder executivo, também considerava que os Presidentes tiveram suas atribuições ampliadas e, por isso, era contra a abolição dos Conselhos de Governo. Defendia que:

se fosse capaz de fazer mal conceito de alguém diria que a maior parte das reformas era para conduzir o Brasil ao sistema despótico: destruiu-se a regência de três, tirou-se o conselho de presidência, que opunha uma barreira aos presidentes, deu-se autoridades aos presidentes de nomear, demitir empregados, suspender magistrados, etc. aumenta-se toda a influência do poder executivo, etc., que quer [dizer] tudo isso? Que o poder executivo não pode aberrar de suas atribuições? [...].<sup>756</sup>

Indicando um retrocesso com as reformas, que concentrara atribuições nodais no executivo provincial, ainda afirmava que “os liberais”, em outros tempos, queriam restringir o poder executivo, mas que agora pretendiam o oposto, concedendo todas as atribuições possíveis a este poder. Assim sendo, era favorável a nomeação destes delegados a partir de listas tríplices<sup>757</sup>.

Já na oposição à permanência dos Conselhos de Governo e à mudança na forma de nomeação dos Presidentes por lista tríplice, o deputado Alcibíades<sup>758</sup> considerava estas matérias já rejeitadas na discussão do Ato Adicional. Em sua opinião, pelas atribuições que deram as Assembleias provinciais, elas seriam “suficientes para fazer-se a felicidade das províncias” e, se mantivessem os Conselhos de Governo, estas instituições poderiam “até chocar-se”<sup>759</sup>.

<sup>753</sup> ACDIB. Sessão de 04 de agosto de 1834. p. 188-9.

<sup>754</sup> ACDIB. Sessão de 04 de agosto de 1834. p. 188.

<sup>755</sup> ACDIB. Sessão de 04 de agosto de 1834. p. 189.

<sup>756</sup> ACDIB. Sessão de 04 de agosto de 1834. p. 190.

<sup>757</sup> ACDIB. Sessão de 04 de agosto de 1834. p. 190.

<sup>758</sup> Eleito por Minas Gerais.

<sup>759</sup> ACDIB. Sessão de 04 de agosto de 1834. p. 190.

O deputado Antônio Joaquim de Mello, por seu turno, retomava o argumento que já empregara de que, a despeito da independência do poder legislativo e do executivo, este último, representado nas províncias pelos Presidentes, deveria exercer “vigia” e “inspeção diretiva” sobre os outros poderes. Além do mais, não poderiam perder o “essencial nexos e centro comum dos poderes”. Ainda alegava:

Diz-se que o presidente pode-se tornar déspota, e que o conselho serve de o refrear, mas eu então direi que cesse de haver presidentes, e tratemos disso em forma, e venham as antigas juntas governativas, porém a existência de presidente com outros seis presidentes [...] é querer acintemente (*sic*) perder essa autoridade, é estabelecer um espantinho de administrador para ser escarnecido e ultrajado, que é o que até hoje tem sido os presidentes [...].<sup>760</sup>

Se a memória do “despotismo” dos Presidentes de província no reinado de D. Pedro I fora por diversas vezes levantada, o deputado Mello recorria à visão, também nada positiva, sobre as Juntas Governativas, corpos coletivos, não raro, associados à anarquia e aos conflitos no período em torno da independência. Para ele, havia “muitíssimas ocasiões de conflitos, desgostos e quebra” entre os Presidentes de província e os Conselhos de Governo, nos quais também haviam “muitíssimas injustiças, despotismos e patronatos”<sup>761</sup>.

O deputado Vasconcellos, a despeito de vários de seus pronunciamentos anteriores às reformas da Constituição em 1834, julgava que:

os atuais presidentes não tinham analogia com os capitães gerais (apoiados) os quais acumulavam todos os poderes, e os presidentes tinham suas atribuições por lei, da qual não se podiam afastar. [...] O que lhe parecia que derogava a constituição era uma emenda que queria que os presidentes fossem nomeados por listas tríplices nas províncias, e que hajam conselhos de governo; porque a administração das províncias pela constituição era confiada aos presidentes [...].<sup>762</sup>

Vasconcellos ainda afirmava que os Conselhos de Governo faziam mal ao Brasil pois “embaraçavam o expediente”. O deputado, que também fora conselheiro em Minas Gerais, relatava uma experiência diversa sobre a instituição, alegando que essa participação o mostrava o quão atrasados e adiados os negócios provinciais eram em virtude destes Conselhos<sup>763</sup>. Defendia a unidade da ação do executivo e invertia o papel que até então atribuía às instituições eletivas provinciais, como limitadoras dos abusos dos presidentes, alegando que “dada a hipótese de que uma província se dividisse em facções, como já havia acontecido, não seria mais conveniente que se mandasse um

<sup>760</sup> ACDIB. Sessão de 04 de agosto de 1834. p. 192.

<sup>761</sup> ACDIB. Sessão de 04 de agosto de 1834. p. 192.

<sup>762</sup> ACDIB. Sessão de 04 de agosto de 1834. p. 193.

<sup>763</sup> ACDIB. Sessão de 04 de agosto de 1834. p. 193.



homem estranho a essas facções para as apaziguar, do que vir esta lista tríplice que naturalmente traria os chefes dessas facções [...] <sup>764</sup>. Possivelmente, se referia, nesta ocasião, ao episódio em que ele próprio estivera envolvido, a Revolta do Ano da Fumaça, contenda entre grupos regionais mineiros, que envolveu a oposição à presidência da província, ocupada por Manoel Ignácio de Mello e Souza e à vice-presidência, cargo ocupado por Vasconcellos.

O medo do “despotismo” dos “delegados do monarca” seria a principal linha de frente em defesa da manutenção dos Conselhos de Governo, bem como da nomeação dos Presidentes de província a partir de lista tríplice. Agregava-se a isto, a percepção de que, com as reformas, apesar da instituição das Assembleias Legislativas provinciais, o executivo provincial fora centralizado e dele retirada a participação dos eleitos das províncias, representantes de seus “interesses peculiares”. Nestes debates, a sombra do reinado de D. Pedro I ainda pairava, engendrando argumentos como os do deputado Martins, que alertava: “finalmente o que havia feito cair à administração de D. Pedro fora a péssima eleição dos presidentes, e podia acontecer vir uma administração ainda pior pelo que era preciso prevenir isto” <sup>765</sup>.

O deputado Gonçalves Martins, por seu turno, contrário à nomeação por lista tríplice, por ser inconstitucional e também em oposição à permanência dos Conselhos de Governo, esclarecia a mudança da opinião dos deputados em relação ao executivo provincial. Afirmava que a legislação, até então, havia sido “filha das circunstâncias” e “quando D. Pedro governava procurava-se tirar ao poder executivo força, por isso quando se incumbia alguma coisa ao presidente dizia-se sempre em conselho, tática para enfraquecer o poder em suas influências” <sup>766</sup>.

Além da crença de que, com a Abdicação de D. Pedro I, seria possível um fortalecimento do executivo figurava, ainda, dentre os opositores da permanência dos Conselhos de Governo, digressões sobre a natureza deste poder <sup>767</sup>, assim como uma preocupação com a eficácia administrativa. Os políticos brasileiros, em constante

---

<sup>764</sup> ACDIB. Sessão de 05 de agosto de 1834. p. 199.

<sup>765</sup> ACDIB. Sessão de 05 de agosto de 1834. p. 198.

<sup>766</sup> ACDIB. Sessão de 05 de agosto de 1834. p. 199.

<sup>767</sup> Em especial de matriz francesa, mas também presente em outros Estados, a questão remete a premissa de que deliberar é de muitos enquanto a execução é de apenas um. Sobre proposições teóricas acerca do direito administrativo, em especial, da atuação do poder executivo ver: VANDELLI, Luciano. *El poder local, su origen en la Francia revolucionaria y su futuro en la Europa de las regiones...*

contato com obras de direito-administrativo e em observância dos caminhos trilhados por outras nações, aspectos frequentemente referenciados nos debates, indicavam uma inquietação, em especial, com dois impedimentos impostos pela lei de 20 de outubro de 1823: da unidade de ação e da atribuição de responsabilidade.

Da forma como estava concebida a organização do executivo provincial, havia a conjugação de corpos coletivos à atuação individual: os Conselhos, fruto de eleição, e os Presidentes, agentes únicos de nomeação. Alguns deputados argumentavam que, devido ao caráter eletivo dos Conselhos de Governo, a escolha nem sempre recaía em indivíduos preparados para o exercício das funções, os quais, pela mesma razão, não detinham a confiança dos Presidentes, que não interferiam em suas nomeações. Estes Conselhos também possuíam, além do voto consultivo, voto deliberativo e, ao menos legalmente, essa cooperação era obrigatória para diversos objetos.

Deste modo, além do eventual despreparo dos conselheiros eleitos, a participação deliberativa, no entender dos opositores da vigência destas instituições, tornava a administração morosa, ao contrário do que deveria ser a ação executiva, que demandava celeridade e unidade<sup>768</sup>. Outro ponto era a percepção de que, ou os Conselhos de Governo acatavam todas as propostas dos Presidentes ou não conseguiriam efetivamente impor obstáculos a suas atuações, o que, nos dois casos, acabava por limitar as possibilidades de efetiva imputação de responsabilidade.

E estes empecilhos, mesmo com as proposições que pretendiam que os Conselhos se tornassem apenas consultivos e de nomeação dos Presidentes, eram elencados a partir de uma associação entre as “antigas” instituições e as “novas” que se pretendia criar. Além do mais, retirar o caráter eletivo dos Conselhos para estabelecer outros de nomeação, mesmo que em nome da “boa administração”, não seria bem recebido pelos “Povos” ou pela “opinião pública”.

Ao fim, do texto oriundo do Senado, os deputados fizeram algumas alterações significativas<sup>769</sup>. Acrescentaram que a autoridade dos Presidentes não compreenderia a Corte e seu município; alteraram a divisão dos ordenados; a elaboração da lista dos seis

---

<sup>768</sup> Lembramos, ainda, que as sessões dos Conselhos de Governo brasileiros não eram permanentes.

<sup>769</sup> Cabe destacar que, também relacionada à relação entre as instituições eletivas e a nomeação do Imperador, a forma de escolha dos vice-presidentes igualmente gerou divergências, opondo aqueles que julgavam que as instituições eletivas deveriam indicar os nomes e os que consideravam que essa escolha deveria ser apenas do Imperador.

cidadãos para servirem de vice-presidente, a ser remetida ao Imperador, passaram para as Assembleias provinciais; alguns aspectos formais em relação aos secretários; e acrescentaram que os Presidentes incumbiriam os empregados provinciais dos negócios gerais e vice-versa, decidiriam temporariamente conflitos de jurisdição, e, finalmente, adicionaram um artigo que declarava que ficavam extintos os Conselhos de Governo, e que as atribuições até então por eles exercidas, seriam desempenhadas apenas pelos Presidentes. A Câmara dos Deputados, deste modo, não ofereceu oposições aos contornos traçados em torno dos Presidentes de província pelo Senado. Ao contrário, acrescentaram à proposta dos senadores outras atribuições a serem exercidas por estas autoridades e determinaram, definitivamente, que sua atuação seria pessoal.

Como já destacou Andréa Slemian, o âmbito de ação individual dos Presidentes foi ampliado, e o estabelecimento das instituições legislativas provinciais foi acompanhado do fortalecimento da autoridade dos chefes do executivo provincial. Ocorria um acréscimo das possibilidades de autonomia provincial no que se refere ao legislativo, mas o executivo, atrelado a partir de então somente à escolha do Imperador, sem vínculos *a priori* com as províncias e com dependência direta do poder central, era consagrado como uma peça fundamental de união e de manutenção da monarquia<sup>770</sup>.

Cabe destacar, ainda, a inflexão em relação aos Conselhos de Governo realizada tanto nos debates do Ato Adicional como nos do regimento dos Presidentes de Província. Muitos dos deputados e senadores que defenderam a extinção dos Conselhos de Governo haviam, anteriormente, propugnado de modo ferrenho a obrigatória participação destas instituições para a resolução de questões pelos Presidentes de província. O aumento da representação, propiciada pela ampliação do número de eleitos nas Assembleias provinciais, a imputação legislativa e a concentração de atribuições nestas instituições, no entender de muitos, fazia com que elas bastassem para a promoção dos “interesses peculiares” provinciais. Com o novo rearranjo, não era preciso, como antes, garantir a participação e exercício político-administrativo peculiar das províncias e de seus grupos a partir do executivo; isso se daria pelas Assembleias Legislativas. Antagonicamente, com as reformas constitucionais, era necessário reforçar os traços de unidade, integração e de presença do poder central na administração provincial, papel que seria desempenhado pelos Presidentes de província.

---

<sup>770</sup> SLEMIAN, Andréa. *Sob o Império das Leis...* p. 299.

Portanto, as mudanças conjunturais relativas ao posicionamento dos deputados sobre o poder executivo provincial, acarretadas pela ausência do Imperador “despótico”, o estabelecimento de outros canais para o exercício da autonomia provincial e para incorporação das elites provinciais ao governo, a experiência propiciada pelos conflitos ocorridos dentro dos Conselhos de Governo e entre eles e os Presidentes e, não menos significativo, os problemas administrativos decorrentes da organização estabelecida pela lei de 20 de outubro de 1823, promoveram uma ressignificação da atuação do executivo provincial, a partir da rejeição das proposições tanto de manutenção dos Conselhos de Governo como de estabelecimento de conselhos para os presidentes em outros moldes.

Por fim, destas discussões se depreende, novamente, a hipótese de que, no Parlamento, se por um lado não havia um questionamento maior sobre a concessão de prerrogativa legislativa às províncias, apesar dos intensos debates sobre a forma como ela ocorreria, no que se refere aos Conselhos de Governo e, em geral, ao executivo provincial, os projetos políticos eram menos claros e hegemônicos, muito em virtude dos limites ou da ampliação da autonomia provincial promovida pelas próprias reformas constitucionais.

\*\*\*

As legislaturas de 1834-1837 e de 1838-1841 tiveram como um de seus principais temas de debate a revisão da reforma constitucional. Além do descontentamento com o regente Feijó, o Ato Adicional, resultado de intensas negociações, acabou por descontentar “a todos”, sobretudo, em virtude das problemáticas que engendrou, como os conflitos e controvérsias entre o Parlamento e as Assembleias Legislativas provinciais<sup>771</sup>.

O momento também foi marcado por uma rearticulação das identidades políticas até então dominantes, opondo regressistas e progressistas em torno da revisão do Ato Adicional, defendida pelos primeiros. Apesar dos embates, as propostas regressistas foram aprovadas e deram origem a Lei de Interpretação do Ato Adicional, que se insere em um movimento mais amplo de revisão centralista, que abarcava, ainda, o Código de

---

<sup>771</sup> Cf. BASILE, Marcello. O laboratório da nação...

Processo Criminal, o reestabelecimento do Conselho de Estado e a reformulação das Guardas Nacionais<sup>772</sup>. Deste modo, a atribuição legislativa provincial não era questionada de forma consistente, mas as definições de seus limites continuavam a gerar intensas polêmicas.

As proposições de revisão do governo das províncias, no entanto, não se restringiram apenas às Assembleias Legislativas provinciais, incluindo também o executivo provincial. Projetos alternativos ao adotado em 1834 foram pleiteados, a partir, sobretudo, de dois pontos: a preposição do maior atrelamento dos municípios ao executivo provincial pela nomeação de agentes executivos dos Presidentes de província e de reestabelecimento de Conselhos para os “delegados do Imperador”.

Estas propostas já haviam aparecido durante a elaboração do Ato Adicional e do regimento dos Presidentes de província em 1834 e voltaram a ser apresentadas de forma consistente na segunda metade do Oitocentos. Os anos compreendidos entre o final da década de 50 e de 60 foram marcados pelo renascimento do debate relativo às bases de organização do poder constituído: o tema da representação política, o poder moderador, a organização do Conselho de Estado e a ordenação do poder administrativo provincial figurariam nas discussões, encadeadas por intentos de reformar a monarquia, em especial, visando a sua conservação<sup>773</sup>. Sobre o executivo provincial, as sugestões de reestabelecimento de Conselhos para os Presidentes de província e de nomeação de agentes executivos nas municipalidades foram pleiteadas, em instâncias e momentos distintos, pelo Visconde do Uruguai e pelo Visconde de São Vicente<sup>774</sup>.

Apesar das diferenças entre as propostas apresentadas por Visconde do Uruguai e pelo Visconde de São Vicente, no que se refere aos Conselhos para os Presidentes, ambos pleiteavam a sua reinstituição a partir de outros moldes, nomeadamente, de sua

---

<sup>772</sup> Cf. BASILE, Marcello. O laboratório da nação...

<sup>773</sup> FERREIRA, Gabriela Nunes. *Centralização e descentralização no Império...* p. 47-8.

<sup>774</sup> Visconde do Uruguai elabora a proposta a partir da solicitação do Ministro do Império, Marquês de Olinda, que a apresenta mediante o relatório ministerial de 1858. Cf. LIMA, Pedro de Araújo (Marquês de Olinda). *Relatório do ano de 1857 apresentado a Assembleia Geral e Legislativa na 2ª sessão da 10ª Legislatura pelo Ministro e Secretário de Estado dos Negócios do Império*. Rio de Janeiro: Typografia Universal de Laemmert, 1858. Disponível em <http://brazil.crl.edu/bsd/bsd/u1730/000002.html>. Acessado em 01 de junho de 2014. p. 03. Já a proposta do Visconde de São Vicente é discutida no Conselho de Estado em 1867-8. Cf. ACE. Sessão de 14 de novembro de 1867.

composição mediante nomeação e da restrição a sua atuação à assuntos apenas administrativos e de contencioso.

As proposições acerca da reforma do executivo provincial não foram adotadas, mas denotam que a existência ou não dos “Conselhos de Governo” continuava a dividir opiniões, mesmo depois da publicação do regimento dos Presidentes de Província em 1834.

De todo modo, independente do sucesso ou do insucesso dos projetos políticos que objetivavam alterações nos governos provinciais, o importante a se destacar é que a questão da organização dos poderes regionais, ao longo do Império, foi uma agenda de debate significativa para a afirmação, consolidação e manutenção da monarquia constitucional, tanto antes como depois de 1834.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A legislação e as discussões parlamentares analisadas dimensionam as disputas travadas em torno da instituição e organização dos poderes político-administrativos regionais na monarquia constitucional brasileira, em especial, no que se refere aos Conselhos de Governo e aos Conselhos Gerais de província.

No processo de instituição da monarquia constitucional nos primeiros anos do Império - em meio a disputas, consensos e negociações - a organização do governo das províncias abarcava distintas problemáticas. As possibilidades de “autonomia” provincial perpassavam por grande parte dos debates, e a questão envolvia diferentes direções e movimentos entre as esferas de poder de nível local, regional e geral. Além disso, a estruturação normativa da instância provincial abrangia outros elementos, que incluíam, além da promoção dos “interesses peculiares” e representação das demandas provinciais, as possibilidades de aplicabilidade, execução e vigilância das leis e fiscalização dos negócios públicos; a associação das atribuições dos Presidentes de província em Conselho de Governo aos ministérios, Regência ou Conselho de Estado e dos Conselhos Gerais à Câmara dos Deputados; estratégias de coibição de “abusos de autoridade” e “despotismo”; manutenção da ordem e controle da “anarquia”; expansão do Estado e seu diálogo com os cidadãos; as tensões em torno da distribuição de poderes entre o executivo, o legislativo, o judiciário e o moderador; e, de maneira mais ampla, as alternativas encontradas no processo de organização de um arranjo que possibilitasse o governo diante das condições de “produção do poder” e operacionalização da política<sup>775</sup>.

De modo geral, envolviam diferentes entendimentos sobre os poderes políticos, racionalização do governo, divisão de atribuições entre as unidades político-administrativas e entre as instituições de um mesmo nível, compreendendo, igualmente, interpretações concorrentes sobre a própria Constituição de 1824. Uma pluralidade de significados, apropriados em argumentos pautados tanto na conferência de maiores possibilidades de atuação às instituições e grupos provinciais como na viabilização do

---

<sup>775</sup>Cf. HESPANHA, António Manuel. Pequenas Repúblicas, Grandes Estados. Problemas de organização política entre Antigo Regime e Liberalismo...

governo, mesmo partindo da aglutinação do poder no centro administrativo do Império: as instituições eletivas provinciais agregariam instâncias e atuariam como elos de ligação entre distintas esferas de poder no marco do Estado monárquico, ainda que centralizado. Ambos, deste modo, se convertiam em espaços essenciais para a conformação dos poderes políticos no Primeiro Reinado e nos anos iniciais da Regência e remetem a centralidade conferida por parte dos legisladores do período à elaboração de uma normatização que considerasse as realidades regionais<sup>776</sup>.

Mesmo que expressos e elaborados no âmbito de representação nacional, a formulação e instituição dos poderes regionais não eram alheias às províncias e seus grupos que, frequentemente, tinham interesses diretos em suas elaborações. A esfera legislativa central constituía um âmbito de debate, negociação e disputas entre diferentes interesses e abarcava múltiplas experiências políticas, incluindo as dadas pela observância ou pela ocupação dos cargos político/administrativos nelas alocados, como os de conselheiros gerais, de governo e presidência da província, recuperadas, não raro, nos debates em questão, aos quais se somavam outros elementos, como as distintas perspectivas propiciadas por esta observância, as tendências partidárias, os interesses imediatos, aspectos conjunturais, etc.

Além disso, muitas destas leis eram defendidas e/ou sugeridas por instituições e autoridades provinciais, como a de criação das Guardas Nacionais, de melhoramentos na fiscalização das finanças provinciais ou de regulamentação das câmaras municipais<sup>777</sup>. Não menos significativo, diante de sua composição por “cidadãos das províncias”, os Conselhos de Governo e os Conselhos Gerais eram espaços que agregavam as elites políticas provinciais ao projeto monárquico constitucional do Império e, no sentido dos poderes cotidianos, lhes propiciava canais de oferta

---

<sup>776</sup> Marisa Sáez Leme e Carlos Eduardo França de Oliveira chamam a atenção para a importância destas instituições provinciais como vínculos entre os poderes locais e central, aos quais acrescentamos ainda as distintas esferas da política e da administração do Estado como o judiciário, o aparato de segurança e financeiro. Cf. LEME, Marisa Sáez. São Paulo no I Império: poderes locais e governo central... p. 65; OLIVEIRA, Carlos Eduardo França de. *Poder local e palavra impressa...* p. 107.

<sup>777</sup> Como observa Xavier Gil Pujol ao discutir a constituição dos Estados Modernos na Europa, os organismos centrais cada vez mais intervinham nas províncias e na população. Mas estas intervenções nem sempre correspondiam a iniciativas que partiam apenas do governo, sendo muitas vezes solicitadas pelas próprias autoridades locais. E mesmo quando o governo central é que impunha os novos ordenamentos, é preciso verificar como este processo ocorreu. Sobre o assunto ver: GIL PUJOL, Xavier. Centralismo e Localismo? Sobre as relações políticas e culturais entre capital e territórios nas monarquias europeias dos séculos XVI e XVII. *Penélope*. 1991. n. 6.



significativos. Ao lado dos aparelhos visíveis da ordenação da autoridade, que no processo de construção do Estado e da nação no Império do Brasil estavam ligados à progressiva racionalização do aparato estatal, coexistiam os poderes informais, expressos nas relações familiares, de amizade e clientelas<sup>778</sup>.

Considerando que, neste contexto, o poder político de um indivíduo ou grupo não correspondia apenas a seu *status*, mas também à sua capacidade de oferecer e retribuir benefícios, os Conselhos de Governo e os Conselhos Gerais, perante o amplo leque de suas atribuições, conferiam poderes expressivos àqueles que os ocupavam. Os auxiliava na aquisição e manutenção de seu poderio pelas eleições, expressão de seu reconhecimento público, e pelas possibilidades de oferecer favores e de se lançarem ou consagrarem na carreira política<sup>779</sup>. Portanto, atuavam como instâncias de aprendizado político e de debates, negociações e conflitos entre grupos e indivíduos em busca de controle sobre os mecanismos formais e informais de poder.

As clivagens entre os legisladores na estruturação dos poderes regionais se assentavam em projetos políticos dinâmicos, advindos de experiências e expectativas variadas, mas que, no entanto, dialogavam e partilhavam de algumas similaridades. Para além da presença mais ampla de uma tradição jusnaturalista, que valorizava a lei como base de organização da sociedade, majoritariamente, dentre as preocupações que perpassavam pelos discursos analisados se situavam os intentos de manutenção da ordem, da unidade e da estabilidade do Império.

Os debates parlamentares e a legislação analisada também indicam à progressiva valorização das instâncias político-administrativas regionais enquanto *locus* de poder. Nomeadamente, mediante o fortalecimento e ampliação de competências das instituições provinciais, sobretudo, dos Presidentes, com a cooperação dos Conselhos de Governo e dos Conselhos Gerais de província. Um e outro Conselho, de acordo com a matéria político-administrativa em questão, seriam responsáveis por tutelar e fiscalizar as atuações dos corpos municipais e das autoridades locais e provinciais, de forma autônoma ou submetendo para a última aprovação da instância central.

---

<sup>778</sup> XAVIER, Ângela Barreto e HESPANHA, António Manuel. As redes clientelares. In: HESPANHA, António Manuel (coord.). *História de Portugal*. Lisboa: Estampa, 1993. v. 4. p. 340.

<sup>779</sup> Cf. MARTINS, Maria Fernanda Vieira. *A velha arte de governar...* p. 156-157.

Este movimento de aglutinação de poder político-administrativo nas instituições provinciais é observável na organização de outros países, cujas referências também eram frequentes entre nossos legisladores. A opção pela valorização das instituições provinciais possuía variadas motivações. A viabilização da administração, com o intuito de tornar eficaz a ação do Estado; a extensão geográfica e as longas distâncias; um território herdado, que trazia consigo a existência de “interesses peculiares” e identidades regionais; a integração das partes que formavam o Império à monarquia constitucional e ao centro político-administrativo, considerando a incorporação de demandas representativas e constitucionais. Destas motivações mais amplas decorriam outras como a limitação do “despotismo” dos Presidentes, a necessidade de conhecimento circunscrito das realidades regionais para o “bom governo” e de promoção do “bem peculiar” provincial, a proximidade destas instituições de outras autoridades provinciais e municipais, a efetiva aplicação das leis e controle de autoridades, a inserção dos grupos regionais no governo, a manutenção da ordem, etc.

Deste modo, a organização dos governos das províncias, relacionava-se à tradição e à inovação, a contiguidade histórica de práticas, instituições, valores e territórios herdados associados às mudanças oriundas de um “novo” arranjo político e da difusão do constitucionalismo e dos ideais liberais<sup>780</sup>.

A análise da legislação e dos debates ainda nos permite compreender as definições legais da atuação destas instâncias de nível regional em seu ordenamento jurídico-legal. Os Conselhos de Governo detinham um caráter contencioso administrativo, consultivo e deliberativo (uma vez que nas reuniões e matérias obrigatórias de cooperação, apesar de o Presidente possuir voto, ele era obrigado a acatar a resolução do Conselho), e atuavam enquanto instituições vinculadas ao Executivo, tanto na política como na administração, a partir do exercício funções até mesmo associadas ao poder moderador. Enquanto tais, desempenhavam atribuições, sobretudo, ligadas à infraestrutura, divisão administrativa, controle de funcionários

---

<sup>780</sup> É interessante notar que constatações similares sobre a organização dos poderes regionais são feitas por estudos dedicados a esta questão em outros países. Cf. ÁLVAREZ, Carlos Forcadell & MATEO, María Cruz Romeo. Introdução. In: ÁLVAREZ, Carlos Forcadell & MATEO, María Cruz Romeo. *Provincia y Nación...*; AMOR, Antonio Maria Calero. *La división provincial de 1833. Bases y antecedentes*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1987; VANDELLI, Luciano. *El poder local, su origen en la Francia revolucionaria y su futuro en la Europa de las regiones...*

públicos, mediação de conflitos e implementação e fiscalização do aparato judiciário, de segurança e financeiro.

Os Conselhos Gerais de província, por sua vez, possuíam imputações instrutivas, deliberativas e propositivas, muitas vezes associadas àquelas exercidas a nível nacional pela Câmara dos Deputados. Sua ampla descrição constitucional possibilitava que se ocupassem de uma pluralidade de matérias, inclusive de assuntos também de competência dos Conselhos de Governo, mas receberam um papel de destaque, em especial, na proposição de projetos peculiares às províncias e na gerência das câmaras municipais e das finanças provinciais. Além disso, à desvinculação dos Presidentes de província fazia com que os Conselhos Gerais se constituíssem como uma instituição alternativa aos Conselhos de Governo, que, para além de seus contornos executivos, eram diretamente vinculados aos “delegados do monarca”, autoridade que despertava suspeitas entre muitos deputados e senadores<sup>781</sup> e que tinham suas atuações limitadas tanto pela conferência de atribuições aos Conselhos Gerais como pela exigência de cooperação dos Conselhos de Governo nas imputações a eles concedidas.

Contudo, diante das diferenças entre estas instituições eletivas de nível provincial, é possível indicar que mesmo após a instalação dos Conselhos Gerais, como parte de escolhas fundamentadas em diferentes propostas, ao menos argumentativamente, os legisladores continuaram a conferir imputações aos Conselhos de Governo, demarcando aquelas que poderiam ou deveriam ser delegadas a eles ou aos Conselhos Gerais e denotando que a instância executiva regional não tinha suas funções esvaziadas. Ao contrário, os Conselhos de Governo adquiriram progressivamente atribuições, para além das determinadas pela lei de 20 de outubro de 1823.

Os Conselhos de Governo e os Conselhos Gerais de província, portanto, possuíam “naturezas” distintas. Se é bem verdade que ambos agregavam as elites regionais ao governo e ao projeto monárquico e inseriam-se em um processo de valorização das regionalidades e de racionalização político-administrativa, o eram de maneiras diversas pois consistiam em espaços diferenciados para regulamentação da

---

<sup>781</sup> Como já ressaltou Andréa Slemian, o fortalecimento dos Conselhos Gerais consistia em uma tentativa de “equilíbrio em relação a eventuais atitudes despóticas por parte dos ‘delegados do Imperador’”. SLEMIAN, Andréa. *Sob o Império das Leis...* p. 159. A mesma afirmação, a nosso ver, pode ser feita no que se refere também aos Conselhos de Governo, que, pelo menos no período anterior a 1834 eram elencados pelos legisladores como cerceadores do “despotismo” dos Presidentes de província.

esfera de poder provincial. Assim, suas especificidades devem ser consideradas para compreensão da estruturação, a nível provincial, da monarquia constitucional brasileira, tendo em vista as particularidades de composição, eleição, número de membros, tempo e forma das reuniões, vinculação e relacionamento com outras autoridades locais, provinciais e centrais, alçada de interferência de acordo com a divisão entre poderes, medidas de autonomia, dentre diversos outros aspectos.

Com estas considerações é possível problematizar o ponto de referência em relação ao qual debatemos a “centralização” e a “descentralização” do Império. A análise dos debates e da legislação acerca dos Conselhos de Governo e dos Conselhos Gerais indica ser necessário considerar: os arranjos relativos a organização interna dos governos provinciais; o relacionamento entre as províncias e o centro político-administrativo (seja o Parlamento, o Executivo ou mesmo o Imperador); as relações estabelecidas entre as instituições provinciais (em suas especificidades) e outras autoridades de nível provincial; o relacionamento com as instituições e autoridades locais; e por fim, sem desconsiderar, simultaneamente, os diferentes campos de atuação do Estado.

Trata-se de dimensionar as “relações de força” traçadas entre as diferentes esferas de poder<sup>782</sup>, indicando espaços de autonomia para tomada de decisões e exercício político-administrativo por parte dos organismos eletivos provinciais, mas sem desconsiderar as relações de dependência, por exemplo, no que se refere a assuntos propositivos/ legislativos frente ao poder central. Deste modo, os vínculos de interdependência e complementaridade das autoridades e instituições de organização político-administrativa estatal (local, provincial e central), em diferentes esferas da política e da administração.

Por fim, é preciso considerar que a organização dos poderes provinciais era alvo de constantes releituras. Os Conselhos de Governo e os Conselhos Gerais possuíam limitações derivadas tanto do aspecto normativo legal (tais quais às impostas pela

---

<sup>782</sup> Estas considerações remetem às efetuadas por Marcello Basile ao debater o Ato Adicional e a “revisão conservadora das reformas”. Também as julgamos válidas para reflexão sobre a temática aqui abordada. Como observa o autor a questão das possibilidades de autonomia provincial estão presentes nas discussões sobre a formação de quase todos os Estados nacionais. Assim, não remetem necessariamente a efetiva “autonomia provincial” ou “a federação”, mas aos graus de autonomia a serem exercidos pelas províncias. A questão, deste modo, é dimensioná-los por meio do “balanço existente nas esferas de atribuição, nos espaços de autonomia e nos poderes de intervenção entre os governos central e provinciais [...]”. BASILE, Marcello. O laboratório da nação... p. 115.

Constituição de 1824), como de questões de ordenamento prático, até porque as instituições são sempre algo a mais ou a menos “do que foi tensionado pelos que as propuseram e implementaram”<sup>783</sup>. Tais problemáticas, somadas às demandas por maior autonomia provincial, a difusão do federalismo e aspectos conjunturais da vida política do Império levaram à progressiva reelaboração da esfera de poder provincial, culminando na extinção destas instituições em 1834, o que provocou uma profunda alteração na forma de governo das províncias, que, no entanto, só pode ser compreendida levando em consideração as experiências ofertadas pela vigência dos Conselhos.

Em suma, a análise dos Conselhos de Governo e dos Conselhos Gerais de província permite compreender o processo de estabelecimento da esfera de poder provincial em um momento de indefinições institucionais que se abriu com a emancipação do Brasil em relação a Portugal. Sobretudo, possibilita denotar que os domínios regionais, inclusive do ponto de vista institucional, não foram agentes passivos no processo de formação e consolidação do Estado Nacional, mesmo em um período anterior ao Ato Adicional; ao contrário, as instituições provinciais eletivas foram organismos aos quais os legisladores recorreram, com frequência, na tarefa de construção do Estado independente. Sintomático disso é que grande parte da legislação - e consequentemente de suas formulações - considerados tanto pelos coetâneos como pela historiografia como fundamentais para a estruturação institucional do Império do Brasil envolvia a concessão de atribuições a um ou a ambos os Conselhos, como a lei de organização das câmaras municipais, sobre os juízes de paz, de instituição da Guarda Nacional, o Código de Processo Criminal de 1832, de organização financeira, dentre outras<sup>784</sup>.

---

<sup>783</sup> Cf. HESPANHA, António Manuel. *História das instituições: épocas medieval e moderna*. Coimbra: Almedina, 1982; VELLASCO, Ivan de Andrade. Juízes de paz, mobilização e interiorização da política: algumas hipóteses de investigação das formas de justiça local e participação política no Império (1827-1842). In: CARVALHO, José Murilo; PEREIRA, Miriam Halpern; RIBEIRO, Gladys Sabina & VAZ, Maria João. *Linguagens e fronteiras do poder*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2011; GIL PUJOL, Xavier. *Tiempo de política: perspectivas historiográficas sobre la Europa moderna*. Barcelona: Universitat de Barcelona, 2006.

<sup>784</sup> Cf. SLEMIAN, Andréa. *Sob o Império das Leis...*; VELLASCO, Ivan de Andrade. *As seduções da ordem: violência, criminalidade e administração da justiça – Minas Gerais, século XIX*. São Paulo: EDUSC: ANPOCS, 2004; COSER, Ivo. *Visconde do Uruguai: centralização e federalismo no Brasil (1823-1866)*. Belo Horizonte: Editora UFMG / Rio de Janeiro: IUPERJ, 2008; BASILE, Marcello. O laboratório da nação: a era regencial (1831 - 1840). In: GRINBERG, Keyla & SALLES, Ricardo (org.). *O Brasil Imperial*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010. v. 2.

## **FONTES**

### *Fontes Impressas*

ANAIS do Parlamento Brasileiro: *Câmara dos Deputados (1826-1834)*. Disponível em [www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br).

ANAIS do Parlamento Brasileiro: *Diários da Assembleia Geral Constituinte e Legislativa de 1823 (1823)*. Disponível em [www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br).

ANAIS do Parlamento Brasileiro: *Senado do Império do Brasil (1826- 1834)*. Disponível em [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br).

ATAS do Terceiro Conselho de Estado. Disponível em [http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/asp/AT\\_AtasDoConselhoDeEstado.asp](http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/asp/AT_AtasDoConselhoDeEstado.asp).

BRASIL. *Coleção das leis do Império do Brasil*. Disponível em: [www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br).

ESPAÑA. *Constituição Política da Monarquia Espanhola promulgada em Cádiz*. Traduzida para o Português por A. M. F. Coimbra: Real Imprensa da Universidade, 1820. Disponível em <http://www.fd.unl.pt/Anexos/Investigacao/987.pdf>.

LOI du 22 décembre 1789. Disponível em <http://www.assemblee-nationale.fr/histoire/images-decentralisation/decentralisation/loi-du-22-decembre-1789-.pdf>.

LOI du 28 pluviôse na VIII. Disponível em [http://www.upicardie.fr/labo/curapp/revues/root/45/Annexe.pdf\\_4a0d2b2344d22/Annexe.pdf](http://www.upicardie.fr/labo/curapp/revues/root/45/Annexe.pdf_4a0d2b2344d22/Annexe.pdf).

O Universal – Publicado em Ouro Preto. Disponível em <http://memoria.bn.br/hdb/periodico.aspx>.

O Federalista – Publicado em Recife. Disponível em <http://memoria.bn.br/hdb/periodico.aspx>.

REBOUÇAS, Antônio Pereira. *O poder moderador efizcamente defendido e a Monarchia Federativa combatida e profligada*. Discurso pronunciado na Câmara dos

Deputados na sessão de primeiro de setembro de 1832. Rio de Janeiro: Typographia Universal de Laemmert, 1868.

RELATÓRIOS dos Ministros do Império do Brasil. Disponível em <http://www.crl.edu/brazil/ministerial>.

### Obras de Referência

BUENO, José Antônio Pimenta. *Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império*. Rio de Janeiro: Typographia de J. Villeneuve e C. 1857.

CARREIRA, Liberato de Castro. *História Financeira e orçamentária do Império do Brasil desde sua fundação*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1889.

JAVARI, Barão. *Organizações e Programas Ministeriais*. Regime Parlamentar no Império. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 1962.

MELLADO, Francisco de P. *Enciclopedia Moderna*. Dicionario Universal de Literatura, Ciencias, Artes. Agricultura, Industria y Comercio. Madrid: Establecimiento Tipografico de Mellado, 1853.

MELLO, Francisco Inácio Marcondes Homem de. *Escriptos Historicos e Litterários*. Rio de Janeiro: Eduardo & Henrique Laemmert, 1868.

RIBAS, Antônio Joaquim. *Direito Administrativo Brasileiro*. Rio de Janeiro: F. L. Pinto & C, Livreiros-Editores 87, 1866.

SILVA, Antônio Moraes. *Diccionario da lingua portugueza* - recompilado dos vocabulários impressos até agora, e nesta segunda edição novamente emendado e muito acrescentado, por ANTÔNIO DE MORAES SILVA. Lisboa: Typographia Lacerdina, 1813. Disponível em <http://www.brasiliana.usp.br/en/diccionario/edicao/1>.

SOUZA, Paulino José Soares de Souza (Visconde do Uruguai). *Bases para uma melhor Organização das Administrações Provinciais*. Rio de Janeiro, Typografia Nacional, 1858.

VIVIEN. Alexandre François. *Estudios Administrativos*. Madrid: Imprenta de Luis Garcia, 1854.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMOR, Antonio Maria Calero. *La división provincial de 1833. Bases y antecedentes*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1987.

BARATA, Alexandre Mansur. *Maçonaria, sociabilidade ilustrada e independência (Brasil, 1790-1822)*. Tese (Doutorado em História) - Unicamp: Campinas, 2002.

BARBOSA, Silvana Mota. *A Sphinge monárquica: o poder moderador e a política imperial*. Tese (Doutorado em História) - Unicamp: Campinas, 2001.

BASILE, Marcello Campos. *O Império em construção: projetos de Brasil e ação política na Corte Regencial*. Tese (Doutorado em História) - UFRJ: Rio de Janeiro, 2004.

BERBEL, Márcia Regina. *A nação como artefato: deputados do Brasil nas Cortes portuguesas, 1821- 1822*. São Paulo: Hucitec: Fapesp, 1999.

BICALHO, Maria Fernanda. As Câmaras Municipais no Império Português: o exemplo do Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de História*, São Paulo, v. 18, n. 36, 1998. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-01881998000200011&lng=en&nrm=isso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-01881998000200011&lng=en&nrm=isso). Acessado em 26 de maio de 2014.

BICALHO, Maria Fernanda. Conquista, Mercês e Poder Local: a nobreza da terra na América portuguesa e a cultura política do Antigo Regime. *Almanack Braziliense* (Online), v. 2, 2005, p. 21-34. Disponível em <http://revistas.usp.br/alb/article/view/11616>. Acessado em 01 de maio de 2014.

BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola & PASQUINO, Gianfranco (orgs.). *Dicionário de Política*. 11ª ed. Brasília: UnB, 1998.

BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e Democracia*. São Paulo: Brasiliense, 2000.

CAMPOS, Adriana Pereira & CARVALHO, José Murilo de. *Perspectivas da cidadania no Brasil Império*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. p. 89.

CARRARA, Ângelo Alves. De capitania a província: a fiscalidade de Minas Gerais, 1808-1842. In: Quintas Jornadas de Investigación de Historia económica, 2011, Montevideo. *Anais de las Quintas Jornadas de Investigación de Historia económica*. Montevideo: Asociación Uruguaya de Historia Económica. Disponível em <http://www.audhe.org.uy/de-capitania-a-provincia-a-fiscalidade-de-minas-gerais-1808-1842.html>. Acessado em 20 de maio de 2014. s/p.

CARVALHO, José Murilo (org.). *Bernardo Pereira de Vasconcelos*. São Paulo: Ed. 34, 1999.

CARVALHO, José Murilo de (Org.). *Nação e cidadania no império: novos horizontes*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

CARVALHO, José Murilo de e NEVES, Lúcia Maria Bastos Pereira das. *Repensando o Brasil do Oitocentos: Cidadania, Política e Liberdade*. RJ: Civilização Brasileira, 2009.

CARVALHO, José Murilo de. *A construção da ordem. A elite política imperial*. Rio de Janeiro: Campus, 1880.

CARVALHO, José Murilo de. *Pontos e bordados – escritos de história e política*. Belo Horizonte, UFMG, 1998.

CARVALHO, José Murilo. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CARVALHO, José Murilo; PEREIRA, Miriam Halpern; RIBEIRO, Gladys Sabina & VAZ, Maria João. *Linguagens e fronteiras do poder*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2011.

CASTRO, Jeanne Berrance de. *A milícia cidadã: A Guarda Nacional de 1831 a 1850*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1977.

COSER, Ivo. O Conceito de Federalismo e a Ideia de Interesse no Brasil do Século XIX. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 51, no 4, 2008.

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

COSTA, Emília Vioti da. *Da monarquia à república: momentos decisivos*. 6ª ed. São Paulo: Ed. UNESP, 1999.

DOLHNIKOFF, Miriam. Entre o centro e a província: as elites e o poder legislativo no Brasil oitocentista. *Almanack Braziliense*, n. 01, maio de 2005, p. 80-92.

DOLHNIKOFF, Miriam. Representação na monarquia brasileira. *Almanack Braziliense*, n. 9, maio de 2009. p. 41-53.

DOLHNIKOFF, Miriam. *O pacto imperial: origens do federalismo no Brasil do século XIX*. São Paulo: Globo, 2005.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 3ª ed. rev. Rio de Janeiro: Ed. Globo, 2011.

FELDMAN, Ariel. Guerra aos extremos: polarização política em Pernambuco e a defesa do princípio de soberania nacional (1829-1831). *Almanack*, São Paulo, n.7, maio de 2014. Disponível em <http://www.almanack.unifesp.br/index.php/almanack/article/view/1060>. Capturado em 18 de julho de 2014.

FÉRES JÚNIOR, João (org.). *Léxico da história dos conceitos políticos do Brasil*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2009.

FERREIRA, Gabriela Nunes. *Centralização e descentralização no Império: o debate entre Tavares Bastos e Visconde do Uruguai*. São Paulo: Ed. 34, 1999.

FLORY, Thomaz. *El juez de paz y El jurado en El Brasil imperial (1808-1871)*. México: Fondo de Cultura Económica, 1986.

FONSECA, Silvia Carla Pereira Brito. Federalismo: a experiência americana de um conceito (1820 – 1835). In: *Locus: Revista de História*, Juiz de Fora, v.36, n.01.

FRAGOSO, João & GOUVÊA, Maria de Fátima (org.). *O Brasil Colonial (1870-1821)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.

FRAGOSO, João Luís Ribeiro; BICALHO, Maria Fernanda Baptista e GOUVÊA, Maria de Fátima Silva (orgs.). *O Antigo Regime nos trópicos: a dinâmica imperial portuguesa, séculos XVI-XVIII*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

GIL PUJOL, Xavier. Centralismo e Localismo? Sobre as relações políticas e culturais entre capital e territórios nas monarquias europeias dos séculos XVI e XVII. *Penélope*. n. 6. 1991.

GIL PUJOL, Xavier. *Tiempo de política: perspectivas historiográficas sobre la Europa moderna*. Barcelona: Universitat de Barcelona, 2006.

GOUVÊA, Maria de Fátima. *O Império das Províncias: Rio de Janeiro, 1822-1889*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

GOUVÊA, Maria de Fátima. Redes e poder na América Portuguesa: o caso dos homens bons do Rio de Janeiro, 1790 – 1822. *Revista Brasileira de História*. São Paulo, ANPUH/ Humanitas, v. 18, nº 36, 1998. p. 299.

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

GRAHAM, Richard. Construindo uma nação no Brasil do século XIX: visões novas e antigas sobre classe, cultura e Estado. *Diálogo*. UEM, v. 05, n. 01, 2001.

GUERRA, François-Xavier & ANIMO, Antonio (coord.). *Inventando la nación. Iberoamérica. Siglo XIX*. Ciudad del México: Fondo de Cultura Económica, 2003.

MOREL, Marco. *As Transformações dos Espaços Públicos*. Imprensa, atores políticos e sociabilidades na cidade imperial (1820-1840). 2ª ed. São Paulo: Ed. Hucitec, 2010.

GRINBERG, Keyla & SALLES, Ricardo (org.). *O Brasil Imperial*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010. v. 1 e 2.

HESPANHA, António Manuel (coord.). *História de Portugal*. Lisboa: Estampa, 1993. v. 4.

HESPANHA, António Manuel. *As Vésperas do Leviathan*. Instituições e Poder Político. Portugal. Século XVII. Coimbra: Livraria Almedina, 1994.

HESPANHA, António Manuel. Estruturas político administrativas do Império português. In: *Outro mundo novo vimos*. Catálogo. Lisboa: CNCDP, 2001.

HOLANDA, Sérgio Buarque de (org.). *História Geral da Civilização Brasileira*. 6ª ed. São Paulo: Difel, 1985. t. II, v. 1.

JANCSÓ, Istvan (org.) *Brasil: formação do Estado e da Nação*. São Paulo - Ijuí: Hucitec, 2003. p. 199.

KOSELLECK, Reinhart. *Futuro Passado: contribuição à semântica dos tempos históricos*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006.

LAVALLE, Adrian Gurza (org.). *O horizonte da política: questões emergentes e agendas de pesquisa*. São Paulo: Unesp; CEBRAP; CEM, 2012.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o princípio representativo no Brasil*. 4ª ed. São Paulo: Ed. Alfa-Ômega, 1978.

LYRA, Maria de Lourdes Viana. A Unidade Brasileira: Uma Questão Preliminar no Processo de Independência. *Revista do Instituto de Estudos Brasileiros*, n. 34, p. 121-138, dez. 1992. Disponível em <http://www.revistas.usp.br/rieb/article/view/70533>. Capturado em 15 de agosto de 2014.

MALERBA, Jurandir (Org.). *A independência do Brasil: novas dimensões*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006.

MANIN, Bernard. *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza Editorial, 1998.

MARTINS, Maria Fernanda Vieira. *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, Ilmar. Construtores e Herdeiros: a trama dos interesses na construção da unidade política. *Almanack Brasiliense*, n. 1, 2005.

MATTOS, Ilmar. *O Tempo Saquarema: a formação do Estado Imperial*. 5ª ed. São Paulo: Editora Hucitec, 2004.

- MATTOSO, José. *História de Portugal: Antigo Regime*. Lisboa: Estampa, 1996.
- MONTEIRO, Tobias. *História do Império: o Primeiro Reinado*. Rio de Janeiro: F. Briguiet & Cia editores, 1939. v. 1.
- MOREL, Marco. *O período das Regências (1831-1840)*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2003.
- MOREL, Marco. *As Transformações dos Espaços Públicos*. Imprensa, atores políticos e sociabilidades na cidade imperial (1820-1840). 2ª ed. São Paulo: Ed. Hucitec, 2010.
- MOTA, Carlos Guilherme (Org.). *1822: Dimensões*. São Paulo: Perspectiva, 1972.
- MOTA, Carlos Guilherme (org.). *Viagem incompleta: A experiência brasileira (1500-2000)*. Formação:
- NEVES, Lúcia Maria Bastos Pereira das Neves. *Corcundas e Constitucionais: a cultura política da independência (1820-1822)*. Rio de Janeiro: Revan: FAPERJ, 2003.
- NEVES, Lúcia Maria Bastos Pereira das (org.). *Livros e impressos: retratos do Setecentos e do Oitocentos*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2009.
- OLIVEIRA, Carlos Eduardo França de. *Poder local e palavra impressa: São Paulo, 1824-1834*. Dissertação (Mestrado em História) – USP, São Paulo, 2009.
- OLIVEIRA, Carlos Eduardo França de. São Paulo em meio à remodelação da estrutura financeira provincial no início do Império: alguns apontamentos sobre as leis de 15 de novembro de 1830, 4 de outubro de 1831 e 24 de outubro de 1832. In: ANPUH - XXVI Simpósio Nacional de História, 2011, São Paulo. *Anais do XXVI Simpósio Nacional de História – ANPUH*. São Paulo: Associação Nacional de História, 2011. Disponível em [http://www.snh2011.anpuh.org/resources/anais/14/1306952545\\_ARQUIVO\\_textoCarlosEduardoFrancadeOliveira\\_anpuh2011\\_alterado.pdf](http://www.snh2011.anpuh.org/resources/anais/14/1306952545_ARQUIVO_textoCarlosEduardoFrancadeOliveira_anpuh2011_alterado.pdf). Acessado em 15 de maio de 2014.
- OLIVEIRA, Carlos Eduardo França de. *Construtores do Império, defensores da província: São Paulo e Minas Gerais na formação do Estado nacional e dos poderes locais, 1823-1834*. Dissertação (Mestrado em História) – USP, São Paulo, 2014.

OLIVEIRA, Cecília Helena de Salles; PRADO, Maria Lígia Coelho & JANOTTI, Maria de Lourdes Monaco (orgs.). *A história na política, a política na história*. São Paulo: Alameda, 2006.

OLIVEIRA, Leonardo Grão Velloso Damato. *Momento Federalista: projetos políticos no alvorecer do Império Brasileiro*. Dissertação de Mestrado – UFES. Vitória, 2013.

PALTI, Elias José. *El problema de “las ideas fuera de lugar” revisitado*. Más allá de la “historia de ideas”. Presentado en el Seminario de Historia Intelectual, 2002.

PALTI, Elias José. *El tiempo de la política*. El siglo XIX reconsiderado. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2007.

PALTI, Elias. Temporalidad y refutabilidad de los conceptos políticos. *Prismas: Revista de Historia Intelectual*. n. 9, 2005.

PEREIRA, Aline Pinto. *A monarquia constitucional representativa e o locus da soberania no Primeiro Reinado: Executivo versus Legislativo no contexto da Guerra da Cisplatina e da formação do Estado no Brasil*. Tese (Doutorado em História) - UFF: Rio de Janeiro, 2012.

PENA, Luís Carlos Martins. *O noviço; e mais, O juiz de Paz da Roça; O Judas em sábado de Aleluia; Os irmãos das almas*. Rio de Janeiro/ São Paulo: Ediouro/ Publifolha, 1997.

PITKIN, Hanna Fenichel. Representação: Palavras, instituições e ideias. *Lua Nova*. São Paulo, V.67, 2006.

RIBEIRO, Gladys Sabina. “Pés-de-chumbo” e “Garrafeiros”: conflitos e tensões nas ruas do Rio de Janeiro no Primeiro Reinado (1822 – 1831). *Revista Brasileira de História*. São Paulo: ANPUH/FAPESP/Marco Zero, vol. 12, n.º 23/24, 1991/1992.

RIBEIRO, Gladys Sabina. *A liberdade em construção*. Identidade nacional e conflitos antilusitanos no Primeiro Reinado. Rio de Janeiro, Relume Dumará/Faperj, 2002.

RIBEIRO, Gladys Sabina; NEVES, Edson Alvisi & FERREIRA, Maria de Fátima Moura (orgs.). *Diálogos entre Direito e História: cidadania e justiça*. Niterói: Ed. da UFF, 2009.

ROSANVALLON, Pierre. Por uma história conceitual do político (nota de trabalho). *Revista Brasileira de História*, vol. 15, n. 30, 1995.

SALDANHA, Flávio Henrique Dias. *Os oficiais do povo: a guarda nacional em Minas Gerais oitocentista, 1831-1850*. São Paulo: Anna Lume, 2008.

SALES, Zeli Efigênia Santos de. *O Conselho Geral da Província e a política de instrução pública em Minas Gerais (1825- 1835)*. Dissertação (Mestrado em História) - FAE/UFMG. Belo Horizonte, 2005.

SEBASTIÁN, Javier Fernández (org.). *Diccionario político y social del mundo iberoamericano: la era de las revoluciones, 1750-1850*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2009.

SEBASTIÁN, Javier Fernández. Construir “el idioma de La libertad”. El debate político-lingüístico en los umbrales de la España contemporánea. In: *Seminario de Historia de la Fundación José Ortega y Gasset*: Madrid, 2002.

SILVA, Ana Rosa Coclet. De Comunidades a Nação. Regionalização do poder, localismos e construções identitárias em Minas Gerais (1821-1831). *Almanack Brasiliense*, n. 2, novembro. 2005.

SILVA, Luiz Geraldo; FELDMAN, Ariel. Revisitando o passado em tempos de crise: federalismo e memória no período regencial (1831-1840). *Topoi*, v. 11, 2010, pp. 143-163.

SILVA, Sandra Öenning da. *Estado monárquico descentralizado: a dinâmica política em torno da formação dos conselhos provinciais de Santa Catarina*. Dissertação (Mestrado em História) – UFSC, Florianópolis, 2013.

SILVA, Wlamir. Usos da Fumaça: a Revolta da Fumaça e a afirmação moderada na Província de Minas. *Locus — Revista de História*, Juiz de Fora: UFJF, v.4, n.1, p.105-118, 1998.

SLEMIAN, Andréa. Delegados do chefe da nação: a função dos presidentes de província na formação do Império do Brasil (1823-1834). *Almanack Braziliense*, n. 6,



nov. 2007, p. 20-38. Disponível em <http://revistas.usp.br/alb/article/view/11669>. Acessado em 01 de fevereiro de 2014.

SLEMIAN, Andréa. *Sob o Império das Leis: constituição e unidade nacional na formação do Brasil (1824-1834)*. Tese (Doutorado em História) – USP, São Paulo, 2006.

SODRÉ, Elaine Leonara de Vargas. *A disputa pelo monopólio de uma força (i)legítima: Estado e Administração Judiciária no Brasil Imperial (Rio Grande do Sul, 1833-1871)*. Tese (Doutorado em História). PUCRS: Porto Alegre, 2009.

SOUSA, Iara Lis Carvalho de. *Pátria Coroada: o Brasil como corpo político autônomo 1780-1831*. São Paulo: Unesp, 1999. p. 188.

SOUZA, Iara Lis Carvalho. A adesão das Câmaras e a figura do Imperador. *Revista Brasileira de História*. São Paulo, ANPUH/ Humanitas, v. 18, nº 36, 1998. p. 369.

URICOECHEA, Fernando. *O Minotauro Imperial: a burocratização do Estado patrimonial brasileiro no século XIX*. Rio de Janeiro; São Paulo: DIFEL, 1978.

VANDELLI, Luciano. *El poder local, su origen en la Francia revolucionaria y su futuro en la Europa de las regiones*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, 1992.

VÁZQUEZ ALFARO, José. *Evolución y Perspectiva de los Órganos de Jurisdicción Administrativa en El Procedimiento Mexicano*. México: UNAM, 1991.

VELLASCO, Ivan de Andrade. *As seduções da ordem: violência, criminalidade e administração da justiça – Minas Gerais, século XIX*. São Paulo: EDUSC: ANPOCS, 2004.

VENÂNCIO, Renato Pinto; GONÇALVES, Andréa Lisly & CHAVES, Cláudia Maria das Graças. *Administrando Impérios: Portugal e Brasil nos séculos XVIII e XIX*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.

VINHOSA, Francisco Luiz Teixeira. Administração provincial em Minas Gerais (1822-1834). *Separata da Revista do Instituto Histórico e Geográfico*. a.160, n. 403, 1999.