

Associação Nacional de História – ANPUH  
XXIV SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA - 2007

**Da perseverança das atrevidas doutrinas centralizadoras:  
O Conselho de Estado e a política imperial entre a  
Corte e as províncias (1842-1889)**

Maria Fernanda Vieira Martins<sup>1</sup>

*Instituição alguma, neste Segundo Reinado, há sido mais funesta às liberdades civis e às fraquezas provinciais. Dali, Vasconcelos, Paraná e outros estadistas, aliás eminentes, semearam com perseverança as mais atrevidas doutrinas centralizadoras. Fizeram escola, e tudo o que de nobre e grande continham as reformas, perverteu-se ou desapareceu. (Tavares Bastos)*

**Resumo:** O objetivo desse trabalho é analisar a ação política imperial no sentido da centralização, tomando por base os debates e pareceres do Conselho de Estado (1842-1889), instituição à qual se concedeu amplos poderes sobre a política provincial. Assim, procura-se demonstrar como o governo imperial enfrentou, após o Regresso, a expansão da autonomia das autoridades e assembléias provinciais em decorrência das disposições descentralizadoras do Ato Adicional de 1834. A eterna vigilância sobre as ações dessas câmaras gerava uma tensão latente, que impunha um enorme esforço de negociação, uma vez que crescia a intolerância provincial frente às ações centralizadoras.

**Palavras-chave:** Elites imperiais, Conselho de Estado, Centralização

**Abstract:** This study aims to analyze the imperial political action towards the building of a centralized government, based on the debates and sentences of the State Council (1842-1889), an institution which was given extensive regulatory powers over provincial politics. The work seeks to demonstrate how imperial government in Brazil faced up the increasing autonomy of provinces authorities and assemblages, reinforced by the decentralization measures that characterize the Additional Act of 1834. The eternal vigilance over the affairs of these assemblages engendered a latent tension between central government and provinces, which demanded huge efforts in negotiation, once increasing the local intolerance towards the government centralization policies.

**Keywords:** Imperial Elites, State Council, centralization policy

Uma das principais ações que envolveram a elite imperial reunida no Conselho de Estado dizia respeito à construção de uma autoridade central, medida então vista como fundamental na consolidação do regime constitucional. Tal questão passava pelo controle dos poderes *paralelos* exercidos em instâncias diversas da administração imperial sem, contudo, afetar as hierarquias sociais estabelecidas.

Entretanto, o governo viu-se imediatamente após o Regresso diante de um poderoso obstáculo, representado pelo crescimento das autoridades locais em decorrência das disposições descentralizadoras do Ato Adicional de 1834. Assim, a principal obra de

<sup>1</sup> Doutora em História, professora bolsista da FAPERJ na FFP/UERJ.

instâncias como o Conselho de Estado foi o refreamento do poder provincial, para o qual se utilizaria da lei como instrumento de coerção. Utilizou, portanto, três armas poderosas, três leis controversas que concediam amplos poderes ao governo sobre as províncias: a lei de 12 de maio de 1840, que reinterpreta artigos da reforma da Constituição quanto ao poder legislativo das assembleias provinciais; a lei de 23 de novembro de 1841, de criação do Conselho de Estado, que concedia a essa instituição o controle das leis promulgadas por essas assembleias; e a lei de 3 de dezembro de 1841, de reforma do Código Criminal, que dispunha sobre a organização do poder de Justiça e polícia do Estado, reformulando e criando cargos nomeados pelo poder central.

Portanto, a questão da centralização como controle dos poderes paralelos passava pelas estruturas do poder local e pelas assembleias provinciais, em especial pelo controle de suas leis e a vigilância por sua aplicação. Esse será um tema caro à instituição na década de 1840, quando se considera a frequência com que sua análise era submetida ao Conselho. A análise dessas leis permitiu à instituição reforçar ainda mais a ação do poder central, uma vez que a atenção maior concedida a esse exame visava garantir que as assembleias provinciais se mantivessem duplamente sob controle, impedidas de legislar fora do que se considerava sua jurisdição e evitando-se que esta legislação viesse de encontro às leis gerais do país.

Em função do destaque que concediam ao que chamavam *conflitos de jurisdição*, o governo demonstrava todo seu ímpeto em manter sob rígido controle a máquina administrativa do Estado. Nesse processo o Conselho de Estado assumia função fundamental para assegurar ao poder central o controle das instâncias locais. Para citar exemplos, dentre as 104 consultas registradas pela seção dos Negócios do Império entre outubro de 1845 e novembro de 1847, cerca de 32% referiram-se diretamente à análise de atos legislativos das assembleias provinciais. Da mesma forma, as consultas encaminhadas à seção da Justiça entre os anos de 1861 e 1862 registraram um total de 156, dentre as quais cerca de 25% referiam-se a análises dessas leis. Mesmo quando se considera o total de consultas examinadas pelo Conselho pleno, aproximadamente 26% relacionavam-se diretamente a mecanismos de ingerência sobre a administração provincial, incluindo-se a questão dos conflitos de jurisdição, as definições de competências, denúncias de improbidade jurídico-administrativas e os recursos de particulares acerca das sentenças da Justiça local, o que reforçava no Conselho o poder permanente de questionar ou obstar a ação dessas instâncias decisórias, inclusive dos tribunais da Relação.

Nos pareceres das seções observa-se que tal controle era exercido independentemente da gravidade intrínseca do objeto. Em junho de 1843 o presidente de

Alagoas havia recusado a sanção de leis da assembléia local que dispunham sobre empregados públicos de ensino, entre as quais constava a aposentadoria de um professor de primeiras letras e a reintegração de um professor de francês em Maceió. O parecer, que confirmava a decisão da presidência quanto ao poder exclusivo da Assembléia geral em legislar sobre esse objeto, foi apresentado pela seção do Império ao Conselho pleno, sendo aprovado pela maioria. Segundo o relator, Bernardo de Vasconcelos, a recusa da sanção representava medida fundamental “para pôr termo aos excessos de autoridade que as assembleias provinciais cometem freqüentemente. Em nenhum dos artigos do Ato Adicional foi conferido às assembleias provinciais o direito de aposentar os seus empregados...” (RODRIGUES, 1978: v. 3, p.40).

Teoricamente a instituição seria acionada apenas nos casos em que se colocasse algum tipo de conflito entre a assembléia e o presidente da província, quando este não sancionasse as leis por ela aprovadas, mas houve casos em que essas leis foram analisadas mesmo obtendo a aprovação oficial. Em janeiro de 1849, em discussão do parecer da seção da Justiça sobre lei da assembléia de Minas Gerais, sancionada pelo presidente da província, que considerava perpétuos e vitalícios os postos dos oficiais da Guarda Nacional, lembrava o conselheiro Carneiro Leão o perigo e a irresponsabilidade em se lhe conceder tais poderes, declarando que “no estado em que se achava o Império não poderia responder pelo sossego da província se os comandos da força da Guarda Nacional continuassem a ser exercidos por oficiais que se diziam vitalícios e que quisessem contrariar o governo” (RODRIGUES, 1978: v. 3, p.219).

Da mesma forma, em reunião do Conselho pleno de março de 1861, um parecer das seções reunidas do Império, Justiça e Fazenda expunha que as assembleias provinciais começavam a utilizar subterfúgios para esquivarem-se das ingerências do poder central, inserindo artigos sujeitos à sanção da Presidência provincial em leis que, diante do estabelecido no Ato Adicional, estavam isentas de sua aprovação, em geral aquelas que dispunham estritamente sobre o orçamento.

A questão gerou três outros pareceres dissidentes. Até aí, não haveria novidade. As dissidências estavam, em geral, ligadas à inteligência da lei e como as seções encontravam-se reunidas, sete conselheiros precisavam estar em total acordo, o que dificilmente ocorria. Mas o segundo parecer, assinado pelo visconde de Uruguai e pelo marquês de São Vicente, que concordava em geral com o parecer das seções, divergia quanto ao seu aspecto mais *liberal*, ou seja, a indicação de consulta à Assembléia Geral sobre os meios de “pôr um paradeiro a tais abusos”; instruía, assim, para que se excluíssem os artigos

estranhos à questão do orçamento, advogando um maior controle sobre as assembleias e defendendo a interferência direta do governo através do Conselho de Estado.

No entanto, é fato que os poderes provinciais, em especial as assembleias, jamais se conformariam totalmente com a lei de interpretação do Ato Adicional, que anulava alguns de seus dispositivos mais autonomistas, muito menos com a reforma do Código de 1841, de forma que a assídua vigilância sobre as ações dessas câmaras gerava uma tensão latente entre o governo central e as assembleias. Essa situação impunha ao governo um enorme esforço de negociação, cujo sucesso parecia cada vez mais incerto, uma vez que crescia a intolerância com as ações centralizadoras do Estado, que começavam a interferir diretamente na política provincial, engessando seu desenvolvimento.

Sete anos antes, em 1854, o gabinete Paraná, chamado da *conciliação*, no bojo de seu amplo programa de reformas, apresentara à Assembleia Geral um projeto de reforma do Judiciário, elaborado pelo ministro da Justiça, Nabuco de Araújo. O projeto transferia as instâncias de decisão, os tribunais do júri, para os grandes centros ou capitais das províncias, esvaziando o papel das municipalidades no combate ao crime e à impunidade, reforçando ainda o poder do juiz de direito nomeado, separando e especializando as funções de polícia e de Justiça. Acusado de excessivamente revolucionário, o projeto sofreu forte oposição da velha guarda conservadora na Assembleia Geral, mas foi principalmente derrotado por representantes dos poderes locais, onde se destacava o *movimento de Vassouras* (NABUCO, 1997: p.197).

As dificuldades enfrentadas pelos sucessivos gabinetes em manter a autoridade sobre as províncias aumentavam progressivamente. No ano seguinte, em 1855, chegava ao Conselho pleno parecer da Seção de Fazenda que procurava responder às dúvidas do procurador fiscal da tesouraria de Alagoas sobre direitos de indenização. Parecia mais uma entre inúmeras consultas que colocavam dúvidas de autoridades provinciais acerca da inteligência das leis. No entanto, o parecer apresentava anexo um projeto de lei que tornavam independentes as autoridades judiciária e administrativa, propondo a criação de tribunais do contencioso administrativo em cada província, para os quais o Conselho de Estado serviria como segunda instância. O debate subsequente, independente do resultado, demonstrou que o Conselho defendia a necessidade de reformas no Judiciário para fazer frente ao que identificavam como abuso das autoridades e assembleias provinciais e os desmandos dos poderes locais.

A negociação e as estratégias de conciliação seriam, então, o verdadeiro espírito condutor da política nas províncias. Nesse contexto, o presidente assumia um papel

fundamental. Ele seria o principal intermediário e um fundamental agente de negociação, por proporcionar um privilegiado fluxo de informação entre a Corte e as províncias e reproduzir os elos de ligação entre as elites e autoridades locais e o governo central. Tal estratégia foi amplamente utilizada, motivo pelo qual a escolha daqueles que exerceriam essa função jamais seria inseqüente, ao menos no que se relacionava às principais províncias do Império. Indubitavelmente, no entanto, tratava-se de uma lógica conjuntural, no sentido de que era determinada pelo contexto político tanto da província quanto da Corte, pelo partido que se encontrava no poder e suas correlações de força, em função das redes que envolviam os candidatos tanto quanto o ministro da Justiça, responsável direto pela nomeação.

A escolha era cuidadosa, pois a fidelidade ao *projeto* centralizador era fundamental. Essa constatação justificaria, por exemplo, o envio de políticos importantes na Corte para as províncias, particularmente em momentos de conflito. Entre diversos casos, encontra-se a nomeação do marquês de Paraná para a Presidência de Pernambuco após a Revolução Praieira em 1849 (NABUCO, 1997: p.119), a nomeação do duque de Caxias para o Rio Grande em 1845, para consolidar a vitória sobre os farrapos, além da escolha do marquês de Monte Alegre para São Paulo, no auge dos conflitos que geraram a revolução liberal de 1842.

Eram ainda os presidentes que tinham a missão fundamental de canalizar as demandas provinciais para o Executivo e para o próprio Conselho, denunciando abusos de autoridades, conflitos de jurisdição entre as diferentes instâncias, excessos dos poderes locais etc. Essa atuação ficava ainda mais evidente nos processos eleitorais, quando aos presidentes era atribuída a árdua tarefa de negociar a chapa do governo, garantindo sua aceitação pelas elites locais. Um exemplo de como se davam tais articulações entre as províncias e a Corte, refere-se à delicada posição de Nabuco de Araújo quando, como presidente de São Paulo em 1850, viu-se no papel de negociar as candidaturas governistas nas eleições senatoriais, diante da imposição por parte do gabinete de nomes que enfrentavam dura oposição dos conservadores paulistas. Nesse sentido, sua correspondência com Monte Alegre, então presidente do Conselho de Ministros, é bastante elucidativa do que se esperava daqueles que ocupavam o cargo, bem como dos métodos e estratégias de que se utilizava o governo para alcançar seus objetivos.

Monte Alegre, que possuía sólidas ligações com as mais poderosas famílias na província, recomendava a candidatura de José Antônio Pimenta Bueno, conselheiro de Estado em 1859. Entretanto, malgrado os esforços de Nabuco, os conservadores paulistas tinham planos divergentes e viam como estranha à província aquela candidatura, fosse por oposição a

Monte Alegre – que anos antes agira energicamente contra os rebelados de 1842 – fosse por interesses específicos locais, ou por ambos, o que era mais provável. A esse respeito, informava Nabuco ao presidente do Conselho que os paulistas já tinham outro candidato para as eleições e que o nome de Pimenta Bueno era “repelido por todos os chefes governistas, que o tem como imposição odiosa”. Em consequência, alertava que o risco seria o governo perder toda a deputação paulistana, aconselhando ainda que o melhor seria a não intervenção.

A esse comunicado Monte Alegre se mantém firme na indicação, afirmando que era desejo do governo que a eleição dos dois senadores se fizesse “usando de toda a influência legítima que lhe dão o poder e a opinião”. Além da insistência no nome de Pimenta Bueno, o gabinete informava que desejava que fosse excluído da chapa governista exatamente o principal candidato apresentado pelos paulistas, que Monte Alegre alegava ser um opositor pior do que os declarados adversários do gabinete. Para animar Nabuco, que dizia temer uma divisão incontornável do partido na província, Monte Alegre, demonstrando toda a confiança que tradicionalmente os gabinetes tinham na força do poder central, dizia ainda que “os partidos em nossa terra não podem coisa alguma contra a vontade do governo, e só a fraqueza do poder e a pouca vontade de os sujeitar à disciplina é que traz as derrotas, quando as tem havido” (NABUCO, 1997: p. 134).

Mas Nabuco de Araújo não compartilhava da mesma confiança. Desanimado, respondia a Monte Alegre lembrando a importância da negociação e composição com a política local, mas resignava-se diante das ordens recebidas, tentando minorar as más consequências da atitude do governo renegociando outros candidatos na chapa, com o objetivo de acalmar os ânimos das lideranças em São Paulo.

Naquele mesmo processo de 1855, acerca da reforma do Judiciário, já sintomática da situação que expunha progressivamente os conflitos com as províncias foi a declaração do conselheiro visconde de Maranguape que, baseando-se nos acontecimentos da França pós-revolucionária e no papel que naquele contexto exercera o Conselho de Estado, deixava antever os problemas que começava a enfrentar a instituição no Brasil:

*Depois de uma completa anarquia, só a unidade de ação, em todos os ramos da pública administração, pode restabelecer a ordem no Estado [...] O Conselho de Estado prestou então os mais assinalados serviços à França; mas essa necessidade de suas tão desmedidas atribuições devia cessar com a cessação das circunstâncias que a motivaram [...]. É essa jurisdição dos Conselhos de Prefeitura e do Conselho*

*de Estado da França, tão manifestamente contrária ao regime monárquico representativo; é essa tradicional instituição de um governo absoluto, que o projeto nos quer dar. Vejamos se o Brasil pode tolerá-la e se não provocará a mais justa oposição na representação nacional.* (RODRIGUES, 1973: v.4, p. 281)

Maranguape viu prematuramente os riscos da continuidade da ação da instituição no sentido da centralização. A *justa oposição* já se fazia. Em 1867, simultaneamente ao projeto de abolição gradual da escravidão e conjuntamente com outro, que propunha um novo regimento para o Conselho, Pimenta Bueno apresentava uma proposta de recriação dos conselhos das Presidências das Províncias. Na prática, os três projetos se complementavam, representando um amplo programa de reforma cujo alto teor centralizador não escapou à observação dos conselheiros, uma vez que se pretendia que o Conselho de Estado, como segunda instância, servisse também aos conselhos provinciais, o que justificava a ampliação de sua estrutura, prevista no projeto de reforma regimental.

Além das críticas ligadas ao aumento das despesas provinciais e a argumentação da ausência de quadros locais adequados a cumprirem essa função, a ênfase centralizadora foi duramente questionada nas reuniões. A esse respeito declarava o conselheiro paraense, Bernardo de Sousa Franco:

*[...] não se limita porém o projeto à criação de conselhos consultivos: converte-os em deliberativos na decisão dos recursos [...]. E no projeto de reforma do Conselho de Estado ainda cria uma Segunda instância de apelação. É levar muito longe a centralização administrativa! [...]. Estamos governados demais e não de menos [...]. Não descubro nos quarteiros, nas freguesias, nos municípios e nas comarcas ato algum de caráter oficial que escape à ação ou influência da autoridade.* (RODRIGUES, 1973: v.7, p. 116)

O projeto foi derrotado pelo que de fato representava, um recrudescimento da ação do poder central em um momento onde se esperava exatamente o oposto. O Conselho havia subestimado a força das províncias e as estratégias de negociação, que funcionaram tão bem em momentos de crise e instabilidade política, não mais pareciam suficientes para conter os anseios de mudança. Na prática, tudo indicava que a eficiência na contenção do ritmo das reformas havia conduzido a uma real incapacidade de realizá-las sem lançar mão de dispositivos autoritários. O tempo começava a contar regressivamente para a monarquia e não foi suficiente para que a instituição se recuperasse das críticas de uma oposição que crescia em um ritmo inversamente proporcional, como demonstraria o ímpeto reformista da chamada *geração de 1870*.

**Referências bibliográficas:**

- FERREIRA, Gabriela. *Centralização e descentralização no Império: o debate entre Tavares Bastos e o visconde de Uruguai*. São Paulo: Ed. 34, 1999.
- HOLANDA, S. Buarque de. (org.). *História geral da civilização brasileira*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004. T II, *O Brasil monárquico*, 5v.
- LEITE, Beatriz Cerqueira. *O Senado nos anos finais do Império: 1870-1889*. Brasília: Senado Federal, 1978.
- NABUCO, Joaquim. *Um estadista no Império*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1997.
- RODRIGUES, J. Honório. *Atas do Conselho de Estado*. Brasília: Senado Federal, 1973. 13v.