

## **“OS PROGRESSOS DO GOVERNO PESSOAL”:**

### **A discussão sobre a responsabilidade do Poder Moderador no pensamento liberal reformista no Brasil Império (década de 1860)**

FABIANO DAUWE\*

Em 1860, o Brasil parecia ter atingido uma estabilidade política duradoura. Adotara um regime monárquico parlamentar centralizado na figura de dom Pedro II. Os senhores de escravos pareciam deter uma autoridade inquestionável sobre seus cativos e a garantia do governo de que, embora o tráfico intercontinental houvesse cessado, a instituição da escravidão não estava ameaçada. O país tinha um monarca querido pela população e visto como um governante maduro – embora relativamente jovem, aos 34 anos, estava há duas décadas no poder e interferia cada vez mais diretamente nas decisões políticas –, sensato, embora voluntarioso, conciliador e capaz de conduzir adequadamente os destinos da monarquia brasileira, tarefa para a qual dispunha de amplos poderes. Seus admiradores consideravam suas decisões sábias e sua autoridade, incontestável. Era o tempo Saquarema.

Mas a situação estava prestes a se alterar. Beneficiado por modificações na legislação eleitoral, o partido Liberal reerguia-se. Em 1860, os liberais radicais, revoltosos derrotados na década de 1840, retornaram à cena política, agora conhecidos como ‘liberais históricos’, e mais uma vez liderados por Teófilo Ottoni. Ainda que francamente minoritários, estavam decididos a atacar frontalmente alguns dos fundamentos da hegemonia conservadora e, se necessário, da própria estrutura do Império. Assim, as plataformas liberais ressurgiam, em uma forma distinta da que tinham na década de 1840, mas ainda claramente antagônica aos preceitos conservadores.

#### **Saquaremas, Luzias... e mais alguém?**

Muito já se falou na complexidade da tarefa de se estabelecer uma distinção clara entre conservadores e liberais durante o Império. Havia, por certo, muitas semelhanças entre eles, mais até do que diferenças: ambos os partidos eram compostos

de uma expressiva quantidade de proprietários rurais, seus quadros originaram-se das mesmas profissões e eram formados nas mesmas faculdades, ainda que os perfis majoritários, em cada partido, diferissem ligeiramente. É célebre a máxima, atribuída ao Visconde de Albuquerque, líder liberal de Pernambuco, segundo a qual não havia nada mais parecido com um conservador do que um liberal no poder, o que faz parecer que as diferenças entre os dois partidos seriam apenas circunstanciais. Mas havia algumas diferenças importantes, sobretudo nas primeiras décadas do Segundo Reinado, no que dizia respeito à ideologia e à concepção do alcance do poder central.

O partido continuou cindido entre liberais exaltados e moderados, ao longo de todo o Império; *grosso modo*, os primeiros eram os liberais exaltados da Regência, foram os líderes das revoltas da década de 1840 e se tornaram os liberais radicais da década de 1860; muitos deles se tornariam republicanos. Os demais mantiveram um perfil mais conciliador e uniram-se, na década de 1860, aos conservadores de perfil semelhante para formar a Liga Progressista.

É importante observar que a composição dos partidos no Império não seguia posições ideológicas muito definidas e imutáveis, e havia inúmeros pontos de convergência entre adversários, bem como de dissensões entre companheiros de partido. Mesmo os conservadores defendiam algumas posições ideologicamente liberais, dentro dos inúmeros sentidos que o termo liberalismo podia adquirir no século XIX: todos, conservadores e liberais, saquaremas e luzias, pregavam o respeito às instituições e à Constituição, a consolidação do poder político e a representatividade, ainda que divergissem muito sobre como tudo isso deveria ser levado a cabo.

Albuquerque não era, nem de longe, um liberal exaltado: combatia as lideranças exaltadas pernambucanas com a mesma intensidade com que as apoiava no Rio de Janeiro (NEEDELL, 2009:13-14). Mas havia um pouco de ideologia na manutenção dessa aliança partidária: o desejo por maior autonomia regional era um elo que unia. Dessa forma, o termo ‘aliados de ocasião’ é em parte equivocado, pois transmite a falsa impressão de que não haveria nada a unir essas lideranças além da mera conveniência do momento. Em última análise, se não houvesse nenhuma afinidade entre esses diferentes grupos, tanto política como ideológica, a aliança simplesmente não aconteceria. Havia em comum o desejo por autonomia regional e a oposição ao grupo centralizador que se formou na oposição a Feijó; com o tempo, essas alianças tornaram-

se mais sólidas, até o momento em que as circunstâncias forçaram uma reorganização política, cujo alcance, muitas vezes, escapou aos próprios líderes da época. Se na origem os futuros liberais eram aliados ‘de ocasião’, com o tempo deixaram de ser apenas isso.

Jeffrey Needell marca essa diferença entre os grupos remetendo-se à frase célebre do visconde, mas reformulando-a; segundo ele, a frase, para ficar mais exata, deveria ser: “Não há nada mais parecido com um saquarema que um Luzia *como o Visconde de Albuquerque* no poder” (NEEDELL, 2009:59). De fato, Albuquerque era um liberal moderado; era tão parecido com os conservadores que estava rodeado deles em suas relações mais próximas, inclusive na própria família. Quando as revoltas praieiras estouraram em Pernambuco, em 1848, Albuquerque estava entre os que se opuseram a elas. Durante o Quinquênio Liberal, ele participou ativamente da política imperial. Já homens como Ottoni, completa Needell, jamais seriam alçados ao poder porque o Imperador simplesmente não confiava neles.

Os liberais radicais foram sempre minoria, sempre marginalizados e opositores do regime construído pelos saquaremas (NEEDELL, 2009:59). Os demais grupos liberais preferiram seguir as regras estabelecidas por dom Pedro II e eventualmente participavam do governo, onde atuavam de forma muito semelhante aos conservadores. Mas o partido Liberal era uma reunião de interesses aparentemente disparatados, onde se reuniam radicais como Ottoni, grandes latifundiários como Albuquerque, restauradores como os irmãos Andrada, que se uniram no final da Regência pelo interesse comum de antecipar a maioria de dom Pedro II e retirar aos conservadores o poder que eles já estavam conquistando naquele momento. Nesse sentido, é possível postular que o partido Liberal já era, no momento da maioria, um partido de oposição, uma ágora onde reuniam-se os que se opunham aos conservadores, cada um à sua forma e por seus motivos particulares.

Neste sentido, porém, cabe questionar se é apropriado utilizar o termo ‘Luzia’ como sinônimo de ‘Liberais’, pura e simplesmente. Possivelmente, não: a origem do termo está ligada às revoltas de 1842, que foram travadas essencialmente por liberais radicais, comandados por homens como Teófilo Ottoni. Nesse sentido, o termo ‘luzias’ talvez descreva melhor esse grupo específico, e estender o sentido do termo para abrigar ‘liberais’ em geral seria mascarar a grande divergência de opiniões e de

posicionamentos políticos que havia dentro do partido. Ademais, o sentido de ‘derrotados’ que o termo ‘Luzia’ carregava desde o início também se aplica muito mais aos liberais radicais; logo após as revoltas, os liberais moderados compuseram os governos durante o Quinquênio, ao passo que os radicais afastaram-se da cena política. Os moderados fariam parte da rede de poder, de modo intermitente, ao longo de todo o Império, mas os radicais apenas recuperariam proeminência após 1860 – para logo cederem espaço para a Liga Progressista, mais moderada.

Em suma: talvez seja mais adequado destacar as divergências internas do partido liberal entendendo-as como o conflito entre duas visões de política bastante distintas. De um lado os liberais radicais, denominados com propriedade de ‘luzias’, representantes de um conflito que se materializou em Minas Gerais e também entre seus congêneres em Pernambuco; de outro os liberais moderados, que buscaram atuar pela via parlamentar e governista, sem pretender grandes rupturas, mas que, tendo apenas a metade do partido menos coeso lhes dando apoio, certamente não tinham como fazer frente à organização dos conservadores.

### **As Circulares de Teófilo Ottoni**

No seu retorno à vida pública, após seu exílio político auto-imposto, Teófilo Ottoni apresentou-se aos eleitores de Minas Gerais através de suas célebres *Circulares* (1860). Nessas obras, de caráter fortemente autobiográfico, Ottoni procurava apresentar uma imagem de líder heroico e inconformista desde os tempos da Abdicação, de um político democrata e coerente do ponto de vista ideológico e de militância. Para referendar essa imagem, Ottoni transcrevia frequentemente em suas reflexões documentos, como discursos parlamentares ou artigos que escrevera para a *Sentinela do Serro*, o jornal que comandava em sua cidade natal. Mas não era uma tarefa fácil a de manter a coerência que desejava apresentar, em vista de algumas flagrantes contradições que havia entre sua postura liberal e reformista radical e as atitudes que tomara entre 1840 e 1842.

Seu objetivo era, a partir de uma imagem corajosa de líder heroico e inconformista desde os tempos do 7 de Abril, apresentar um programa de reformas profundas no sistema político brasileiro, que incluíam o fim da vitaliciedade do Senado, a extinção do Conselho de Estado e o consequente esvaziamento da autoridade do Poder

Moderador. Essas reformas, argumentava, ele já as defendia desde o período regencial, e viu serem implementadas apenas em parte. O mais importante de tudo, no entanto, ainda havia ficado por fazer.

## **O poder pessoal**

O Conselho de Estado era, no seu entender, o grande foco de abuso de poder imperial no país, a grande fonte do governo pessoal. Mas por ‘governo pessoal’, Ottoni não entendia apenas a autoridade exacerbada nas mãos do Imperador. Reconhecia a existência desse poder exagerado, porém não o atribuía à personalidade do Imperador, mas à existência de todo um conjunto de organizações criadas para lhe dar proteção: o Conselho de Estado, o Senado e, imiscuindo-se aí indevidamente, os saquaremas. Ottoni acreditava que o próprio imperador era vítima da astúcia desse grupo de conservadores, que o haviam aterrorizado com ameaças de desordem e anarquia caso estivessem fora do poder.

A oligarquia do sul nunca foi um partido político, mas sim um grupo de homens que associaram a sua influência e a sua inteligência, para explorar em próprio proveito o segundo reinado.

Criando terrores imaginários e imaginários perigos para a monarquia, conseguiram acastelar-se em posições vitalícias rendosas, donde suscitavam a seu bel-prazer manifestações populares, abalos financeiros e verdadeiras sedições, que, na qualidade de mestres do ofício, são chamadas a comprimir. É a sua faina mais lucrativa (OTTONI, 1996:255-256).

Por meio da adulação do ego do imperador adolescente, da exploração de sua ingenuidade juvenil e da tática do terror político, os conservadores saquaremas buscavam, segundo a visão de Ottoni, garantir sua proeminência, sua reputação e seus vencimentos eternamente, por meio de nomeações para o Conselho de Estado e o Senado vitalícios.

Mas nenhuma adulação era capaz de dobrar completamente dom Pedro II; desde o início de seu reinado, ele procurou manter-se independente da influência dos políticos que o rodeavam, nomeando e demitindo gabinetes de forma independente. O Imperador não confiava plenamente em ninguém, e buscou desde cedo manter-se neutro.

### *Os sintomas do poder pessoal*

O retorno dos liberais históricos à cena política, após mais de uma década no ostracismo, significava que suas plataformas políticas gozavam de alguma popularidade e aceitação entre os eleitores. Os desdobramentos políticos da década de 1860 favoreceram a circulação dessas ideias: em contraste com o período anterior, de domínio saquarema, a década de 1860 foi de conciliação entre os moderados dos dois partidos, que compuseram a Liga Progressista. Isso aproximava os liberais históricos do poder – ainda que continuassem fora dele – e suas ideias passavam a parecer mais aceitáveis.

Com isso, os questionamentos sobre o poder excessivo do Imperador, sua constitucionalidade e sua conveniência tornaram-se mais frequentes e ganharam vários defensores mais jovens, ao longo da década. Aos poucos, a ideia de que o poder imperial poderia ser antes um estorvo à realização de reformas do que um benefício ao país começou a se tornar mais difundida, a ponto de tornar-se a visão dominante duas décadas mais tarde.

Algumas atitudes do próprio Imperador contribuíram para a percepção de que seu poder pessoal era excessivo, como a rumorosa substituição do gabinete Zacarias por outro formado entre a minoria conservadora – medida legal mas contrária às regras tácitas da ‘etiqueta’ política – e a interferência ativa de dom Pedro II na aprovação da liberdade do ventre escravo. Nessas ocasiões, os argumentos contra o poder pessoal do Imperador foram invocados com veemência pelas lideranças liberais para atacar os reveses políticos que o partido sofria e justificar a adesão de algumas daquelas lideranças ao republicanismo. O irmão mais novo de Teófilo Ottoni, Cristiano, foi um dos mais ativos panfletários liberais em relação ao tema da escravidão, e é possível perceber, em suas argumentações e seus ataques à atitude do Imperador, ecos do pensamento do irmão (OTTONI, C., 1871 e 1983).

Até mesmo Augusto Teixeira de Freitas, ao ser dispensado em 1872 dos trabalhos de elaboração do Código Civil, repetiu a cantilena tão comum sobre o excessivo poder pessoal do Imperador (CITAR QUEM?), sempre invocada pelo partido que estivesse afastado do poder (SALLES, 2008:235). Com efeito, ambos os partidos, quando estavam na oposição, desfiavam o rosário de queixas sobre o poder pessoal e o ‘imperialismo’ – termo que designava, à época, algo como o que entendemos hoje por

‘autoritarismo’ – de d. Pedro II. A crítica, porém, era mais frequente entre os liberais, tanto por motivações ideológicas quanto pelo perfil centralizador dos conservadores e o fato de terem estes últimos ocupado o centro do poder no Segundo Reinado por períodos mais longos.

Mas seria um equívoco atribuir as críticas sobre o excesso de poder unicamente a desavenças casuísticas ou a artifícios retóricos empregados para justificar disputas políticas oportunistas. Ainda que as alianças políticas estivessem, muitas vezes, sujeitas a contingências pessoais ou partidárias, essas alianças não se sustentariam por muito tempo, como já argumentamos, sem uma base ideológica, por mais tênue que fosse. Como se pretende demonstrar aqui, a designação de ‘governo pessoal’ para o poder estabilizador da política no Segundo Reinado, sobretudo entre os liberais, fundamentava-se em argumentos que foram repetidos ao longo de todo o Império brasileiro, especialmente pelos liberais radicais, e constituía uma forma relativamente coerente de descrever a estrutura de poder imperial. Dizer que os argumentos são coerentes não significa tomá-los como verdadeiros, ou melhores do que os contra-argumentos da oposição; a intenção aqui é apenas demonstrar que o projeto liberal radical, no início da década de 1860, estava bem fundamentado, dentro de um determinado ponto de vista político e ideológico.

### **Os debates sobre o Poder Moderador**

As *Circulares* de Teófilo Ottoni deram o tom das discussões sobre o papel do Imperador e do Conselho de Estado, que ganhariam muita proeminência ao longo da década. Em discussão estava, aparentemente, a questão da responsabilidade pelos atos do Poder Moderador; mas o debate versava, na realidade, sobre o modelo ideal de representatividade política; em especial, alguns segmentos liberais sonhavam com a possibilidade de implantação de um sistema de governo parlamentarista, baseado no modelo inglês (AMBROSINI & FERREIRA, 2010:138).

A Constituição de 1824 havia criado o Conselho de Estado para ser um órgão auxiliar do Imperador na tomada de decisões que envolvessem o Poder Moderador. A Lei que o recriou, em 1841, determinava que os conselheiros fossem reponsabilizados pelos maus conselhos que dessem ao ser consultados pelo Imperador (*Cf.* Lei nº 234, 1841, art. 4º), o que repetia o que dizia a Constituição a respeito do tema (no art. 143).

Desde o Primeiro Reinado, Ottoni sempre fora contrário à existência do Conselho de Estado. Em suas *Circulares*, saudou a extinção do Conselho pelo Ato Adicional e lamentou sua recriação em 1841 sob a égide conservadora. Incomodava-lhe, principalmente, o caráter vitalício da instituição e o acúmulo de funções de muitos conselheiros, que também eram senadores. Essa comunhão de interesses, em suas palavras, “estará sempre em desconfiança com os representantes imediatos do povo” – os deputados, já que “com as duas corporações assim organizadas todo o ministério que não esteja filiado na confraria vitalícia é impossível” (OTTONI, T., 1996: 218-219). Essa crítica traz implícita uma queixa contra o poder pessoal do imperador, uma vez que era o próprio monarca quem nomeava, com base em seu julgamento pessoal, tanto os conselheiros de Estado como os senadores.

#### *A questão da responsabilidade*

Uma dos pilares centrais do sistema monárquico brasileiro era a ficção constitucional, consagrada no artigo 99 da Constituição de 1824, da ‘irresponsabilidade imperial’: o Imperador não podia ser responsabilizado por nenhuma decisão que tomasse. A expressão era comumente referenciada em inglês por meio da máxima “*the king cannot do wrong*”, em alusão à monarquia constitucional britânica, onde esse princípio supostamente havia se inspirado.

A referência à monarquia britânica era, contudo, falaciosa, e escondia uma tendência absolutista que este princípio encerrava no contexto brasileiro. O regime monárquico pátrio não era tão semelhante ao britânico quanto gostariam de crer seus defensores; ao contrário, o Imperador brasileiro tinha poderes políticos muito mais amplos. Ottoni argumentava que esse princípio só deveria ser válido na situação em que o Imperador não tivesse poder nenhum de deliberação; vale dizer, de fato se vigorassem a máxima, também atribuída à monarquia britânica, segundo a qual “O Rei reina mas não governa”. Em qualquer outra situação, a irresponsabilidade imperial geraria problemas, já que a impossibilidade de responsabilizar-se o monarca por uma decisão implicaria a necessidade de responsabilizar outrem.

O artigo 143 da Constituição declarava, como já mencionado, que os conselheiros eram responsáveis pelos conselhos que dessem, mas não impedia, na prática, que esses conselhos fossem executados, mesmo que contrários à lei. Criava-se,



assim, uma situação complexa: o Imperador tinha autoridade para mandar executar conselhos ilegais, mas não poderia ser responsabilizado por essa ordem; os Conselheiros de Estado poderiam ser responsabilizados por darem o conselho, mas não por sua execução – afinal, apenas aconselharam sua aplicação. E, de todo modo, que reponsabilidade seria efetivamente cabível a um Conselheiro de Estado vitalício, nomeado diretamente pelo Imperador?

A Constituição atribuía aos Ministros de Estado a função de referendar e dar execução aos atos do poder Executivo (art. 132) – entenda-se, as ordens dadas pelo Imperador (art. 102) –, o que na prática transferia a eles a responsabilidade que não era cabível ao monarca. Essa questão suscitou diversas polêmicas ao longo do Império, sobre a possibilidade de a responsabilidade pelos atos do Poder Moderador recair apenas sobre os ministros ou ser compartilhada com os Conselheiros. Ottoni filiava-se decididamente a favor da segunda possibilidade. Isso, no entanto, no seu entender, equivalia a não atribuí-la, em verdade, a nenhuma das duas instâncias adequadamente. Uma responsabilidade dividida, segundo ele, “se enfraquec[ia] e torna[va] menos efetivas as garantias do país e dos direitos individuais” (OTTONI, T., 1996:218).

A divisão da responsabilidade entre ministros e o Conselho de Estado chamava a atenção, ainda, para a desigualdade de poderes e de garantias entre os dois órgãos: de um lado, um gabinete de ministros temporário – e geralmente efêmero – nomeado pelo Imperador dentre os principais líderes políticos do momento; de outro, um Conselho de Estado vitalício, formado pelos “grandes do Império” – senadores, líderes políticos regionais, homens abastados e cabeças de redes clientelares que por vezes transcendiam as fronteiras provinciais e que, para atingirem tal posição, gozavam de grande reputação como políticos ou jurisconsultos e, não raro, desfrutavam da amizade pessoal do Imperador. Uma responsabilidade difusa, mal repartida entre conselheiros e ministros, que estavam em posição de franca desigualdade, equivalia, na prática, a uma intensa pressão sobre esses últimos, certamente o lado mais fraco.

José Antônio Pimenta Bueno, futuro Marquês de São Vicente, um dos juristas mais respeitados do Brasil naquela época, publicou, em *Direito público brasileiro e análise da Constituição do Império* (1857), uma interpretação que se tornaria clássica entre os conservadores: segundo Bueno, a assinatura dos ministros nos decretos imperiais era uma mera formalidade, que existia apenas para dar autenticidade à

assinatura imperial, sem que isso implicasse a reponsabilidade do ministro pelo ato (AMBROSINI & FERREIRA, 2010:140). Os liberais ironizavam essa ideia, dizendo que ela, na realidade, rebaixava os ministros a meros tabeliães (OTTONI, T., 1996:218).

Acrescente-se, ainda, que isso equivaleria simplesmente a reponsabilizar os conselheiros unicamente pelos conselhos que dessem – responsabilidade sempre sujeita ao arbítrio do Imperador – e a ninguém em absoluto pela execução. Ou seja, qualquer medida ilegal poderia ser tomada sem grandes consequências.

Outros entraram neste debate ao longo da década de 1860. Zacarias de Góis e Vasconcelos tendia a concordar com a interpretação de Ottoni, mas, em vista de sua posição progressista, sentia-se impedido de propor mudanças mais profundas à legislação. Dessa forma, obrigava-se a contorcionismos teóricos enormes para tentar demonstrar que a Constituição consagrava o princípio da monarquia constitucional que desejava ver implantado, o que simplesmente não acontecia: a constituição não era, nem pretendia ser, parlamentarista (HOLANDA, 1985:21). Outros, como o Visconde do Uruguai, rejeitavam a interpretação liberal do ‘ministro-tabelião’, argumentando que não seria razoável imaginar que a Constituição submeteria a autoridade do Poder Moderador a um membro do Poder Executivo. Uruguai, no fundo, rejeitava a ideia de uma monarquia constitucional, argumentando que ela gerou mais problemas do que soluções quando foi implantada na França.

Já Ottoni, ao contrário de Zacarias, não tinha pruridos em firmar sua posição reformista e propor que a monarquia constitucional fosse implantada modificando-se expressamente a Constituição. Para ele, a única saída possível era extinguir o Conselho de Estado, o que na prática equivalia a anular a autoridade do poder Moderador e tornar o Imperador, efetivamente, um monarca constitucional.

Pode-se argumentar que toda essa celeuma decorria de uma contradição invencível da Constituição de 1824: ao mesmo tempo que dava amplos poderes decisórios ao Imperador, retirava dele qualquer responsabilidade por seus atos. Isso obrigava à responsabilização de um terceiro, fosse o Conselheiro ou algum agente administrativo, como um ministro, o que, no fim das contas, mascarava a questão, gerava uma injustiça e criava uma situação potencialmente absolutista. Se o conselheiro fosse responsabilizado, isso iria contra a razão de ser do próprio Conselho de Estado, pois os conselheiros poderiam sentir-se constrangidos de manifestar sua opinião; se a

responsabilidade recaísse sobre o ministro, gerar-se-ia um constrangimento, pois seria punível o executor da ordem, mas não quem a ordenou. A única solução para o ministro escapar à punição seria recusar-se a obedecer e demitir-se do cargo.

É lícito questionar-se, ainda, por que Teófilo Ottoni não ataca a ideia da irresponsabilidade imperial. Essa pergunta faz sentido se considerarmos que Ottoni foi confrontado, no final da vida (faleceu em 1869) com a perspectiva republicana, e rejeitou-a; seu irmão Cristiano assinou o Manifesto de 1870, embora tentasse negar maior envolvimento com o movimento. ‘Responsabilidade’ deve ser pensada aqui no sentido jurídico, ou seja, a prerrogativa de um agente público que lhe obriga a responder por seus atos e, eventualmente, vir a perder o cargo que ocupa por causa disso. Nesse sentido, a defesa da irresponsabilidade monárquica faria sentido, pois atribuir responsabilidade ao Imperador lhe poria na situação de poder perder a coroa por causa de determinadas atitudes. Um ataque à irresponsabilidade imperial seria, mais do que uma proposta de governo monárquico constitucional; na prática, equivaleria a um manifesto republicano.

Ottoni parece chegar muito perto de fazer isso, ao qualificar esse fenômeno como uma “ficção constitucional” (o que não significa, necessariamente que ela deva ser eliminada; apenas que ela só existe por força de lei), pois critica duramente a ideia do ‘poder pessoal’ do Imperador, o que, aparentemente, poderia ser combatido com o fim da irresponsabilidade. Mas por que não chega a fazer isso? Talvez Ottoni se visse impossibilitado de manifestar-se como republicano em 1860 por não encontrar eco na sociedade para essa mudança; talvez fosse um monarquista sincero. De qualquer forma, aborrecia-o principalmente o poder excessivo atribuído ao Imperador pelo Poder Moderador e pelo organismo que o simbolizava com mais veemência: o Conselho de Estado.

### **Considerações finais**

Cabe, por fim, fazermos algumas reflexões que podem lançar luz sobre alguns aspectos da política da década de 1860, mas que demandariam um estudo mais aprofundado, que no momento não é possível se fazer.

Inicialmente, pode-se especular sobre a razão pela qual essas discussões se tornaram importantes na virada da década de 1860 e não antes. Teriam os liberais se

manifestado com cada vez mais veemência na década de 1860 por terem ganho mais poder político? Ou seja, teriam eles já a vontade de atacar o poder pessoal do Imperador na década de 1850, mas não o faziam com contundência por não terem espaço para manifestar suas ideias, ou um contexto político em que essas críticas fizessem sentido? A quantidade de pessoas dispostas a ouvi-los talvez fosse, de fato, reduzida antes de 1860, mas é claro que se em 1860 eles puderam retornar com força é porque nos anos anteriores houve uma preparação da sociedade para isso. O fato é que esses debates não eram significativos durante a década de 1850, período em que as discussões sobre a estrutura do Estado eram outras; talvez seja possível, no entanto, aferir de alguma forma se houve mudanças significativas entre a visão sobre o assunto de 1848 para 1860.

É possível postular que o contexto político da década de 1850, de predominância conservadora e hegemonia saquarema, não permitia, de fato, um desenvolvimento muito grande da ideia de poder pessoal e excessivo do Imperador. O poder pessoal foi, provavelmente, sempre levado em consideração, mas ele não era considerado excessivo; era, sim, visto como necessário à constituição de uma ordem política estável. É possível especular que a década de 1850, apesar de ser o auge dessa estabilidade política, representou, ao mesmo tempo, o início de sua ruptura. Consolidada a independência e a unidade nacional, apagado o fogo de três décadas de revoltas, tendo os grupos conservadores nacionais vencido todas essas batalhas, a década de 1850 se tornou o período de consolidação do sistema político imperial (a transação) e, ao mesmo tempo, de mudanças profundas em sua estrutura.

É preciso relacionar esse contexto à abolição do tráfico intercontinental de escravos. A hipótese aqui é que a Lei Eusébio de Queiroz alterou radicalmente o jogo de forças políticas e desferiu um golpe no sustentáculo do poder imperial. A política tornou-se, como forma de compensação e de prevenção de crises políticas, fortemente conservadora e centralizadora, o que gerava um desequilíbrio em relação ao funcionamento do país. A abolição do tráfico foi, provavelmente, o momento em que se rompeu qualquer uniformidade possível de interesses entre as diferentes regiões do país, se é que alguma uniformidade havia antes disso. O interesse dos proprietários de escravos na manutenção do sistema tornou-se, naquele momento, díspar: proprietários do centro do país buscavam agregar cada vez mais escravos, e os de outras regiões, muitas vezes, vendiam-nos a eles. Assim, a diminuição no número de escravos na

‘periferia’ do país, contrariamente ao seu aumento nas regiões mais dinâmicas, acentuou os conflitos de interesses entre as diversas regiões, situação em que a centralização conservadora já não tinha a mesma aceitação.

Naquele momento, ficou claro que as políticas centralizadoras não dariam conta de atender facilmente a todos os interesses locais, uma vez que interesses fortemente antagônicos surgiam em relação à escravidão. Provavelmente, o Marquês de Paraná percebeu isso já em 1853, e foi por isso que procurou garantir uma participação política dos grupos minoritários – afinal, seria um desastre que os proprietários de grande parte do país se sentissem traídos pelo governo, se não conseguissem manifestar-se politicamente. Isso talvez ajude a explicar a formação do conceito de poder pessoal excessivo do Imperador, no seio do partido Liberal.

O significado político dessa reação liberal é bastante profundo: as Conferências Radicais, por exemplo, tornaram-se um espaço de discussões muito importante no final da década de 1860, por serem abertas ao público e por serem organizadas em diversos lugares do país (CARVALHO, 2007). Em um certo sentido, as Conferências foram uma prévia das discussões que correriam pelas ruas do Rio de Janeiro na década de 1880, momento em que a autoridade e a capacidade política do Imperador eram postas abertamente em questão, como nos mostra Maria Teresa Chaves de Mello (2007). Embora em menor escala, a cidade do Rio de Janeiro já se constituía, na década de 1860, em um espaço de discussão política ao alcance da população; o Rio de Janeiro já era, naquele momento, uma cidade bem estruturada e dinâmica o bastante para comportar discussões políticas que fossem além de discursos parlamentares ou de algumas poucas lideranças. Embora os debates ainda estivessem restritos a grupos pequenos, e fossem se ampliando progressivamente, eles já eram parte da vida política da cidade.

A ideia implicitamente defendida aqui é que o desmonte do Estado saquarema – e, indiretamente, do Império – começou já em 1860. Os dois fundamentos principais dessa hegemonia eram o poder pessoal do Imperador, materializado no Poder Moderador, e a escravidão. A década de 1860 assistiu ao questionamento de ambos os pilares, a de 1870 ao aumento das críticas, a de 1880 à exacerbação e à derrocada de ambos. Outro fundamento do estado saquarema, mas não propriamente do Império em si, era a centralização política, visando diminuir a interferência dos interesses locais na

política nacional ao mínimo. Ao contrário deste último princípio saquarema, os outros dois fundamentos do poder imperial foram sustentados também pelos liberais, o que contribuía para a impressão de que poucas diferenças havia entre os partidos. Os liberais desejaram a concentração de poderes na mão do Imperador quando articularam o golpe de 1840, e mesmo tardiamente muitos relutaram em abandonar a ficção jurídica da irresponsabilidade do monarca. Já a escravidão, desnecessário dizer o quanto era essencial para os interesses dos proprietários, fossem eles liberais ou conservadores.

As críticas ao poder do Imperador que se fizeram nas décadas de 1870 e 1880 são herdeiras das críticas ao poder pessoal da década de 1860, o que significa que essas críticas encontraram eco. Ou seja, talvez a década de 1860 seja, de fato, de predomínio ideológico dos liberais e, talvez mesmo, de falência ideológica dos conservadores – pelo menos do conservadorismo saquarema. A partir da década de 1860, e especialmente a partir de 1870, os conservadores trataram sobretudo de garantir algum tipo de sobrevida aos sustentáculos do seu poder: a escravidão e a autoridade pessoal do Imperador, possivelmente nessa ordem de importância.

### Referências Bibliográficas

AMBROSINI, Diego Rafael; FERREIRA, Gabriela Nunes. “Os debates sobre a organização do Estado e do Poder Moderador no Semagundo Reinado”. In: MOTA, Carlos Guilherme; FERREIRA, Gabriela Nunes (orgs.). *Os juristas na formação do Estado-Nação brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2010, pp.129-147.

BARBOSA, Silvana Mota. “Panfletos vendidos como *canela*’: anotações em torno do debate político nos anos 1860”. In: CARVALHO, José Murilo de (org.). *Nação e cidadania no Império: novos horizontes*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007, pp. 153-183.

\_\_\_\_\_. “A política progressista: Parlamento, sistema representativo e partidos nos anos 1860”. In: CARVALHO, José Murilo de; NEVES, Lúcia Maria B.P. das (orgs.). *Repensando o Brasil do Oitocentos: cidadania, política e liberdade*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009, pp. 293-324.

BUENO, José Antônio Pimenta. *Direito público brasileiro e análise da Constituição do Império*. Brasília: Editora do Senado, 1978 (primeira edição, 1857).

CARVALHO, José Murilo de. *A Construção da Ordem: a elite política Imperial. Teatro de Sombras: a política imperial*. Rio de Janeiro: UFRJ/Relume-Dumará, 1996.

\_\_\_\_\_. “As Conferências Radicais do Rio de Janeiro: novo espaço de debate.” In: CARVALHO, José Murilo de (org.). *Nação e cidadania no Império: novos horizontes*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007, pp. 17-41.

\_\_\_\_\_. “Radicalismo e republicanismo”. In: CARVALHO, José Murilo de; NEVES, Lúcia Maria B.P. das (orgs.). *Repensando o Brasil do Oitocentos: cidadania, política e liberdade*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009, pp. 19-48.

- CARVALHO, Marcus J.M. de. ‘Movimentos sociais: Pernambuco (1831-1848)’. In: GRINBERG, Keila; SALLES, Ricardo (orgs.) *O Brasil Imperial. Volume II: 1831-1870*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009, p. 132.
- DANTAS, Mônica Duarte. ‘Partidos, liberalismo e poder pessoal: a política no Império do Brasil. Um comentário ao artigo de Jeffrey Needell, *Formação dos partidos políticos no Brasil da Regência à Conciliação, 1831-1857*’. *Almanack Braziliense*. São Paulo, nº 10, pp. 40-47, nov. 2009.
- DOLHNIKOFF, M. *O Pacto Imperial: origens do federalismo no Brasil*. São Paulo: Globo, 2005.
- \_\_\_\_\_. ‘Elites regionais e a Construção do Estado Nacional’ In: JANCSÓ, István (org.) *Brasil: Formação do Estado e da Nação. Estudos Históricos*. São Paulo: Hucitec; Ijuí: UNIJUÍ, 2003, pp. 431-468.
- HOLANDA, Sérgio Buarque de. ‘A letra da lei e o espírito do regime’. In: *História Geral da Civilização Brasileira*. Tomo II – Brasil Monárquico. 5º Volume. São Paulo: Difel, 1985.
- 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 R. *O tempo saquarema*. São Paulo/Brasília: Hucitec/INL, 1997.
- MELLO, Maria Teresa Chaves de. *A República consentida. Cultura democrática e científica do final do Império*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2007.
- NEEDELL, Jeffrey D. *The Party of Order: The Conservatives, The State, and Slavery in the Brazilian Monarchy, 1831-1871*. Stanford: Stanford University Press, 2006.
- \_\_\_\_\_. ‘Formação dos partidos políticos no Brasil da Regência à Conciliação, 1831-1857’. *Almanack Braziliense*. São Paulo, nº 10, pp. 5-22, nov. 2009.
- \_\_\_\_\_. ‘Formação dos Partidos Brasileiros: questões de ideologia, rótulos partidários, lideranças e prática política, 1831-1888’. *Almanack Braziliense*. São Paulo, nº 10, p. 54-61, nov. 2009.
- OTTONI, Christiano B. *A emancipação dos escravos. Parecer*. Rio de Janeiro: Typ. Perseverança, 1871.
- OTTONI, Teófilo B. ‘Circulares de Teófilo Ottoni. Aos eleitores de senadores de Minas Gerais (1860)’. In: BONAVIDES, Paulo e AMARAL, Roberto. *Textos políticos da História do Brasil. Volume 2: Império – Segundo Reinado (1840-1889)*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1996.
- SALLES, R. ‘Escravidão e política no Império’. *História, Ciências, Saúde – Manguinhos*. v.15, n.1, p.231-235, jan.-mar. 2008.
- SALLES, Ricardo. ‘Notas de um debate. Comentários sobre o texto de Jeffrey Needell *Formação dos partidos políticos no Brasil da Regência à Conciliação, 1831-1857*’. *Almanack Braziliense*. São Paulo, nº 10, pp. 48-53, nov. 2009.
- VELLASCO, Ivan de Andrade. ‘Clientelismo, ordem privada e Estado no Brasil oitocentista: notas para um debate’. In: CARVALHO, José Murilo de; NEVES, Lúcia Maria B.P. das (orgs.). *Repensando o Brasil do Oitocentos: cidadania, política e liberdade*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009, pp. 71-100.