

# Os canais de representação política nos primórdios do Império: apontamentos para um estudo da relação entre Estado e sociedade no Brasil (c.1822-1834)\*\*

*Political representation in the beginnings of the Empire:  
notes for a study on the relationship between state and society  
in Brazil (c.1822-1834)*

**Andréa Slemian \***

*Artigo recebido e aprovado em maio de 2007*

## **Resumo:**

O artigo analisa o esforço pela criação legislativa de canais de representação política nos primeiros anos do Brasil independente tendo em vista sua relação com o intenso processo de politização da sociedade vivido no período. Defende-se aqui que, naqueles anos, já se tornaria latente um distanciamento entre a estrutura político-constitucional construída e as múltiplas demandas de setores da sociedade, de forma a produzir uma profunda tensão no seu equacionamento por parte do Estado nascente e que se manifestaria, de forma violenta, nos anos da Regência.

## **Palavras-chave:**

constituição, representação política, debates parlamentares, história política, Primeiro Reinado.

## **Abstract:**

The article analyzes the effort for the legislative's creation of the spaces of political representation in the first years of independent Brazil linked to the intense politicization's process of society in this period. It points out that, in

\*\* Texto apresentado no *I Seminário Dimensões da Política na História: Estado, Nação, Império*, organizado pela Universidade Federal de Juiz de Fora, entre os dias 22 e 24 de maio de 2007. A autora manteve a estrutura geral do texto com reformulações pontuais em função das críticas recebidas.

\* Doutora em História Social pela Universidade de São Paulo.

those years, it would be evident one gap between the political-constitutional's basis and the various demands from the society, in the meaning of producing one rough tension in their balance for the State building that will be shown, violently, in the years of the Regency.

---

**Key words:**

constitution, political representation, parliamentary debates, political history, First Reign.

Nas duas últimas décadas, os temas da Independência e da construção do Estado nacional têm voltado à agenda dos historiadores com novas e profícuas abordagens<sup>1</sup>. Uma de suas dimensões é o consenso de que o processo de separação do Brasil do Reino de Portugal teve um inequívoco caráter de ruptura, inserido no quadro das transformações em curso no mundo atlântico desde finais do século XVIII, quando o paradigma político das antigas monarquias (a partir de então caracterizadas como “absolutistas”) foi colocado em xeque pelas doutrinas liberais e constitucionais trazidas pelos ventos revolucionários. Ainda que pudéssemos afirmar que a América portuguesa se tornaria independente num momento favorável a tendências conservadoras e até mesmo reacionárias, representadas pela formação da Santa Aliança na Europa a partir de 1814-15, as alternativas para a construção de uma unidade teriam que levar em conta os valores políticos trazidos pelos novos tempos.<sup>2</sup>

Nesse sentido, o projeto de Independência do Brasil, assentado sobre as bases de uma monarquia constitucional – delineada após a Revolução iniciada no Porto em 1820 – teria diante de si um fundamental desafio: inventar uma legitimidade para um novo regime que estivesse afinada com os ideais de separação e controle dos poderes políticos e com a garantia de direitos dos cidadãos.<sup>3</sup> Era esse o principal significado das Constituições surgidas desde finais dos setecentos, quando o próprio termo vinha deixando de significar uma idéia descritiva, ligada a normas que regulamentassem o “exercício do domínio”, para tornar-se um

---

<sup>1</sup> Para uma amostragem dessas diferentes abordagens ver duas coletâneas organizadas por István Jancsó: *Brasil: Formação do Estado e da nação*. São Paulo: Ujuí, Hucitec/Ed. Unijui/Fapesp, 2003; e *Independência: História e historiografia*. São Paulo: Hucitec/Fapesp, 2005.

<sup>2</sup> Para uma interpretação geral das transformações ocorridas em todo mundo ocidental ver Reinhardt Koselleck, *Futuro Passado*. Para uma semântica de los tiempos históricos. Barcelona, Paidós, 1993 (especialmente o cap. 13, “Modernidad”).

<sup>3</sup> Maurizio Fioravanti, *Constitución: de la antigüidade a nestros días*. Madri: Trotta, 2001.

“conceito-objetivo” prescritivo que transportava expectativas definidas na construção de um novo ordenamento político.<sup>4</sup> O estabelecimento de sistemas constitucionais passava a ser entendido, desde então, como uma verdadeira necessidade.

É igualmente sabido que o momento em questão esteve marcado por uma crescente politização da sociedade que, podendo ser observada desde finais do século XVIII no Império português, ganharia contornos evidentes após a forçada adesão, em 1821, do governo joanino ao movimento do Porto.<sup>5</sup> Para tanto, a extinção da censura régia aos escritos seria particularmente responsável pela proliferação e circulação de panfletos e periódicos que serviriam à conseqüente gestação de um espaço de debate público e consolidação de novas formas de sociabilidades políticas.<sup>6</sup> Estas estariam assentadas na concepção de que caberia aos “povos” não apenas participar, mas também controlar as atividades dos governos, tanto em nome dos “interesses públicos” como na garantia dos direitos individuais.

Era imprescindível, portanto, que o novo regime fosse gestado a partir de um modelo representativo de governo, mimetizado pela instauração de uma assembleia eletiva ou parlamento, ou seja, de espaços legislativos de tipo moderno. Se hoje o papel dessas instituições tende a ser desprezado em conseqüência da crise vivida pelos Estados nacionais, elas eram, à época, um dos pilares de uma nascente crença liberal na racionalização das formas de funcionamento dos governos para o atendimento dos anseios da “nação” e a composição de uma sociedade que igualasse os homens perante a lei. Não foi à toa que, no início da década de 1820, as Cortes lisboetas reivindicaram sua centralidade em detrimento da do monarca, o que foi decisivo para a adesão ao movimento de

<sup>4</sup> Dieter Grimm, verbete “Verfassung (II)”, Otto Brunner (et. alli.), *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*. Stuttgart: Klett-Cotta, 1984, v.6, p. 863.

<sup>5</sup> A discussão sobre o processo de politização vivido na colônia portuguesa desde fins do século XVIII foi feita por István Jancsó, “A sedução da liberdade: cotidiano e contestação política no final do século XVIII”, Fernando A. Novais (dir.), *História da vida privada no Brasil*. São Paulo, Cia. das Letras, 1997 (V.I: *Cotidiano e vida privada na América portuguesa*). Para os períodos seguintes ver João Paulo Garrido Pimenta, *Estado e nação no fim dos impérios ibéricos no Prata (1808-1828)*, São Paulo, Hucitec/Fapesp, 2002; Andréa Slemian, *Vida política em tempo de crise (1808-1824)*, São Paulo, Hucitec, 2006.

<sup>6</sup> Marco Morel, *As transformações dos espaços públicos. Imprensa, atores políticos e sociabilidades na cidade imperial (1820-1840)*, São Paulo, Hucitec, 2005; e Alexandre Mansur Barata, *Maçonaria, sociabilidade ilustrada e Independência do Brasil (1790-1822)*, São Paulo/Juiz de Fora, Anna Blume/Ed. UFJF/Fapesp, 2006.

várias províncias do Brasil que viram na instituição uma oportunidade de representação de seus interesses.<sup>7</sup>

Pouco depois, o fato de o Príncipe Regente D. Pedro ter decretado a instalação de uma Assembléia para o Brasil, em junho de 1822 — quando o nível de tensão entre os deputados americanos e europeus (ambos portugueses) era já contundente no ambiente das Cortes — teria efeito igualmente positivo entre as mesmas províncias que então puderam, num primeiro momento, vislumbrar vantagens em um projeto de Independência do Brasil. O fato seria fundamental para a viabilização de tal projeto e para a alternativa de *pacto constitucional* encabeçado pelo novo Imperador, confirmada em 1823 com a instalação, no Rio de Janeiro, de uma Assembléia Constituinte reunindo os “representantes da nação”.<sup>8</sup>

A formação de uma nova unidade soberana que dialogasse com os valores políticos então em voga desdobrava-se, assim, em dois conjuntos de problemas intrinsecamente ligados. Por um lado, a necessidade de construção de uma estrutura de governo em nome da garantia de funcionamento de canais institucionais de representação dos interesses da sociedade, ou aquilo que Pierre Rosanvallon concebeu como os “mecanismos da formação política da vontade geral”.<sup>9</sup> Por outro, o da formação de “indivíduos” social e politicamente ativos, que pudessem colocar em prática o controle sobre o que passaria a ser de domínio público. A simbiose entre ambos nos remete à questão geral da formação dos Estados liberais ao longo do Oitocentos, os quais tiveram que consolidar sua legitimidade, sobretudo no caso daqueles herdeiros de tradição colonial, diante desse novo universo de referências políticas.

A proposição de novos canais de representação seria igualmente central na elaboração das bases políticas no Império do Brasil, a despeito da manutenção do Imperador como tradicional representante dos seus “vassalos” — agora alçados à condição de “cidadãos” —, junto à criação de instituições que buscassem a garantia de seu funcionamento. Por sua vez, essa construção estaria diretamente articulada, conforme afirmamos, à gestação de novas formas de sociabilidades que definitivamente irromperiam na cena pública e que trariam a discussão

<sup>7</sup> Para uma análise da atuação dos deputados do Brasil nas Cortes, ver Márcia Berbel, *A nação como artefato. Deputados do Brasil nas Cortes portuguesas 1821-1822*, São Paulo, Hucitec/Fapesp, 1999.

<sup>8</sup> Cecília Helena de Salles Oliveira, *A astúcia liberal. Relações de mercado e projetos políticos no Rio de Janeiro (1820-1824)*, Bragança Paulista, Edusf/Ícone, 1999; Roderick J. Barman, *Brazil: the forging of a nation (1798-1852)*. Stanford, Stanford Univ.Press, 1988.

<sup>9</sup> *L'État en France de 1789 à nos jours*. Paris, Éditions du Seuil, 1990.

da política para a ordem do dia. Em função disso, acredita-se que o estabelecimento dos nexos entre aos caminhos para representação e as formas de mobilização presentes na sociedade contribui para entendimento de características que a unidade brasileira pós-independência carregaria consigo, durante um bom tempo, ao longo de sua conflituosa formação.

Desenvolveremos a hipótese de que, no curto período que vai de 1822 a 1834, já se tornaria latente um distanciamento entre a estrutura político-constitucional construída e demandas múltiplas de setores da sociedade (inclusive daqueles incluídos politicamente), de forma a produzir uma profunda tensão no seu equacionamento por parte do nascente Estado que se manifestaria, de forma violenta, nos anos da Regência. Obviamente que também outras razões podem explicar o problema; nosso intuito central é propor uma que valorizasse a especificidade do arranjo institucional imperial, deixando de lado uma outra, mais geral, que tendesse a justificar qualquer descompasso político entre Estado e sociedade em função da manutenção de uma sociedade escravista pelo Império adentro<sup>10</sup>. Nestes termos, e ao contrário do que se poderia pensar, no início dos anos 1830 tanto a base material e legitimista do Império já apresentava resultados de sua eficácia, como vários setores sociais cada vez mais se politizavam no sentido de sua participação efetiva na concepção de alternativas de governo.

\*

Em resposta a um ofício enviado pelo Rio de Janeiro em agosto de 1822, uma das Câmaras da província, a de São Pedro de Cantagalo, circunscreveu alguns dos anseios mais caros à sociedade da época em relação à construção de um regime constitucional. O pedido era para que os vereadores encaminhassem “informação individual, circunstanciada e clara, das necessidades e melhoramentos do distrito de sua jurisdição”<sup>11</sup>, a qual seria remetida aos deputados que viriam a compor a Assembléia

<sup>10</sup> Essa perspectiva é devedora, em última instância, da interpretação que vê uma profunda incompatibilidade entre um projeto liberal e a realidade da formação do Brasil pós-independência, conforme foi desenvolvido por Roberto Schwarz, “As idéias fora do lugar”. *Ao vencedor as Batatas. Forma literária e processo social nos inícios do romance brasileiro*, São Paulo, Duas Cidades, 1992, p.13-28. Um contraponto a essa tese no nível da discussão sociológica foi feito por Florestan Fernandes, *A revolução burguesa no Brasil. Ensaio de interpretação sociológica*, 5ª ed., São Paulo, Editora Globo, 2006.

<sup>11</sup> Centro de Documentação e Informação, Câmara dos Deputados (Brasília), Seção de Documentos Históricos/ Arquivo da Assembléia Constituinte de 1823, localização: 27, 2, 8.

legislativa do Brasil aprovada pelo Príncipe Regente D. Pedro (em junho de 1822), *pari passu* às Cortes de Lisboa. Os membros das Câmaras diziam sentir-se “lisonjeados” com a solicitação, sob o argumento de considerarem ser “seus essenciais e inamovíveis direitos” os de “instruir, advertir e reclamar” os seus representantes. Antes de anunciarem as várias solicitações de melhoramentos, afirmavam também que seria “do dever da Assembléa Constituinte marcar a proporção que deve[ria] haver entre as bases já firmadas no Ápice da nossa Coluna social; isto é, delinear com sabedoria como Sua Alteza Real deve[ria] governar o Brasil”; ou seja, controlar as ações do príncipe, por mais que ele tenha sido escolhido por uma “vontade universal uníssona”.

O preâmbulo do qual se valeram os vereadores de Cantagalo punha a nu a importância que adquiria, após a deflagração da Revolução do Porto e instalação das Cortes, o espaço legislativo em formação tanto no tocante à produção de leis para cerceamento das ações do príncipe como de representação política da sociedade. Quanto a esta última, é fato que a reivindicação proposta se aproximava da forma dos antigos mandatos imperativos, instrumento por meio do qual os “corpos” instruíam seus representantes como defensores dos interesses de sua corporação, ainda informada por uma concepção social estamental. Porém, por mais que pudéssemos reconhecer tal prática como tradicional, aqui sua utilização apontava na direção de uma mudança, e não na reiteração de valores antigos.

Foi dessa forma que logo após a instalação da Constituinte, em maio de 1823, um outro significado de representação, mais afinado com o sentido dos recentes movimentos revolucionários, implodia a concepção societária tradicional ao propor que os eleitos pudessem falar em nome da “nação” e não de suas “partes”. Em vários momentos nos debates da Assembléa, ambos os significados apareceriam em confronto, expressando distintos projetos políticos. Um exemplo pode ser visto na indicação feita pelo padre José Martiniano de Alencar, representante pelo Ceará, para que a discussão sobre a forma de governo das províncias se iniciasse somente após a chegada dos deputados de outras localidades.<sup>12</sup> Alegava que o tema necessitava ser contemplado com a participação dos deputados de cada parte, numa clara concepção de que seriam estes, antes de mais nada, representantes dos seus eleitores provinciais. Os contrários à proposta alegaram que todos os que ali estavam deveriam falar em nome da “nação” e não de uma localidade, e que, portanto, a

<sup>12</sup> *Diário da Assembléa Geral, Constituinte e Legislativa do Império do Brasil - 1823* (DAG), Brasília, Senado Federal, 1973, v.1, sessão de 26/maio, p. 122.

discussão, devido à sua urgência, deveria ser imediatamente iniciada. Assim foi aprovado.

A ambivalência entre ser representante do “todo” ou de uma de suas “partes” margeava, por sua vez, o problema daquilo que se tornou uma das pedras de toque do discurso dos nossos primeiros legisladores: a defesa do “interesse público” ou “nacional”. Expliquemos melhor. Diante das dificuldades na viabilização de um projeto comum que pudesse unir partes tão díspares como eram os antigos domínios portugueses da América, os artífices da construção normativa de um Estado independente valorizaram, desde o início, a viabilização de sua eficácia. Uma eficácia que, no campo jurídico, concebe-se como uma ênfase no Direito Público, ou seja, na *constituição* – como conjunto de regras fundamentais que deveriam nortear o edifício político – e na *administração* – como prática efetiva das normas gerais por meio da criação de uma legislação positiva. Tal ênfase pode ser observada pela disseminação do discurso de crença no papel do governo na manutenção da ordem pública, cuja estabilidade deveria ser alcançada pelo estabelecimento de instituições que visassem o “interesse comum”. Essa foi a base do esforço de criação de instituições já desde o Primeiro Reinado, sobretudo após a instalação do Parlamento em 1826, no qual a produção legislativa adquiriu a centralidade que lhe cabia nos novos tempos.<sup>13</sup>

De alguma forma, a ênfase no papel do governo como “privativo protetor dos Povos, e, mormente contra os abusos e vexames das autoridades”<sup>14</sup> – conforme expressão utilizada pelos conselheiros dos presidente de Província de São Paulo, em 1825, para justificá-lo como pivô de ação política – deitava raízes no próprio absolutismo português e na paulatina distinção, que se iniciara desde o Setecentos, entre as esferas do “público” e do “privado”. No entanto, foi especialmente a partir da experiência constitucional francesa que, no que dizia respeito às questões de “interesse comum”, ganharia corpo a idéia da esfera da administração pública como espaço “neutro, simples e transparente”, única e

<sup>13</sup> Sobre essas questões ver José Reinaldo de Lima Lopes, “Iluminismo e jusnaturalismo no ideário dos juristas da primeira metade do século XIX”, István Jancsó (org.). *Brasil. Formação do Estado e da nação*, São Paulo/Ijuí, Hucite/Fapesp/Unijuí, 2003, p. 195-218; e Andréa Slemian, *Sob o império das leis: Constituição e unidade nacional na formação do Brasil (1822-1834)*, São Paulo, FFLCH-USP, Tese de Doutorado, 2006.

<sup>14</sup> *Atas do Conselho da Presidência da Província de São Paulo* (anos de 1824-1829). Documentos Interessantes. São Paulo, Arquivo do Estado de São Paulo/Secretaria de Educação, 1961, vol. 86, sessão de 10/novembro/1825, p.90.

exclusivamente de aplicação das leis.<sup>15</sup> Tal concepção, revolucionária na medida em que pretendia garantir ao governo independência em relação ao padrão jurisdicionalista de tipo do Antigo Regime, forneceria ao governo o poder de arbitrar sobre questões de ordem pública (o que ficou conhecido como “politização da justiça”), centrando na esfera da *administração* ou da *política* o campo de disputas na sua determinação, e deixando, sobretudo, para o judiciário o controle da esfera do privado. Trata-se do que em termos jurídicos se concebe como “contencioso administrativo”, instrumento que teria importância fundamental no funcionamento do regime imperial.<sup>16</sup>

Tais transformações, vivenciadas em todo mundo ocidental a partir da preocupação com a equação de separação entre os poderes políticos, tiveram um caráter particular no Brasil. Este se explica pelo fato de as novas instituições políticas, que nasciam amparadas por um discurso que afirmava sua capacidade de gerar estabilidade nos mais distantes recônditos do território, adquirirem cada vez mais uma feição legitimista para defender e agir em nome dos “interesses da nação”, centrando na esfera da administração o cerne do funcionamento desse Estado. Não se trata de pretender que tal Estado se constituiria independentemente das demandas provenientes da sociedade, mas que, ao instituir o espaço do governo como regulador de conflitos e jurisdições, ele criava condições favoráveis ao uso particular da máquina burocrática em nome do *público*, devido ao poder de arbitramento de alguns cargos e instituições. Exemplos podem ser vistos no papel dos presidentes de províncias (que eram peças-chave na administração provincial) e no funcionamento do próprio Conselho de Estado que, como

<sup>15</sup> Na França, a Revolução olhou com desconfiança para a jurisprudência. Foi assim que o princípio democrático de 1789 a acusaria de tornar o Direito um saber hermético, legitimado pela competência técnica dos juízes, cujos resultados seriam imprevisíveis e incontroláveis por parte dos cidadãos. António Manuel Hespanha, *Panorama histórico da cultura jurídica europeia*, Mem Martins, Publicações Europa-América, 1998. Nos Estados Unidos, isso foi concebido de forma muito distinta desde a Constituição Federal de 1787, na qual o regime de “checks and balances” – que previa separação, mas também uma certa intersecção entre os poderes políticos, para que eles pudessem se controlar mutuamente – relegou ao Judiciário um papel privilegiado como “supremo intérprete da Constituição” e de árbitro nas querelas entre Legislativo e Executivo (Congresso e Presidente). Ver James Madison, Alexander Hamilton, e John Jay, *Os artigos federalistas*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1993; Pedro Carlos da Silva Vasconcellos, *A separação de poderes na Constituição americana*, Coimbra, Dissertação de Mestrado, 1989. Para uma avaliação crítica da ação judicial nos Estados Unidos, Robert Burt, *Constitución y conflicto*, Buenos Aires, Eudeba, 2000.

<sup>16</sup> José Reinaldo de Lima Lopes, *As palavras e a lei*. Direito, ordem e justiça na história do pensamento jurídico moderno. São Paulo, Edesp/Editora 34, 2004.

órgão auxiliar do Moderador, era também um braço do Executivo no auxílio de resolução de tensões (em especial aquelas vinculadas a matérias de contencioso)<sup>17</sup>.

A despeito da ampla politização da população e do surgimento de novas formas de sociabilidades, nos anos iniciais do Império o funcionamento do regime encontraria especial dificuldade no controle do atendimento das demandas sociais por parte do Estado, já que as próprias instituições públicas tomariam para si a resolução de questões de interesse *geral*, concebendo o judiciário como espaço privilegiado de representação das matérias *privadas* aos cidadãos<sup>18</sup>. Por mais que a população se fizesse representar por meio dos canais instituídos, entre os quais o Legislativo e o próprio Imperador, a estrutura política que se consolida já no período regencial tenderia a deixá-la alijada de capacidade de intervenção direta sobre o governo que, sob a função de “protetor” dos povos, construía assim o cerne de sua legitimidade. Vejamos, em breves linhas, como esse paradoxo foi institucionalmente gestado observando, em três momentos, a ação do Legislativo (como canal de representação em construção) *pari passu* à mobilização política da sociedade: nos anos imediatamente posteriores à Independência; no momento da Abdicação; e na definição da Reforma Constitucional de 1834.

\*

A alternativa da Independência, costurada entre setores de algumas províncias que nela vislumbram a possibilidade de obtenção de maiores poderes no gerenciamento de suas localidades, fez-se em nome da instituição de um regime de monarquia constitucional. Foi nesses termos que se instalou a Assembléia Constituinte de 1823, com a árdua tarefa de promover uma alternativa de consenso entre os vários representantes das províncias americanas anteriormente portuguesas. A primeira polêmica que se instituiu no seu ambiente, logo nas sessões preparatórias, é significativa da tensão presente na recriação, no Brasil, da monarquia em moldes constitucionais. Duas questões, aparentemente banais, mobilizaram os deputados quando da discussão de um regimento provisório para os trabalhos da Casa: a cadeira do presidente dos trabalhos legislativos ficaria,

<sup>17</sup> José Reinaldo de Lima Lopes, “Consultas da Seção de Justiça do Conselho de Estado”, *Almanack Braziliense*, Revista eletrônica do Projeto Temático “Formação do Estado e da nação: Brasil 1780-1850”, São Paulo, Fapesp, no. 5, maio 2007.

<sup>18</sup> Nesse sentido, Ivan Vellasco, *As seduções da ordem*. Violência, criminalidade e administração da justiça. Minas Gerais, século 19. Bauru/São Paulo, Edusc/Anpocs, 2004, ao analisar a relação da sociedade mineira com o aparelho judiciário, demonstra como a população usufruía amplamente dos instrumentos da justiça para resolução de seus conflitos.

na sala, no mesmo nível que a do imperador? Deveria o representante da monarquia, todas as vezes que lá adentrasse, estar coberto com a coroa, o manto e o cetro imperial?<sup>19</sup>

Em síntese, a discussão que se seguiu apresentava o problema do lugar dos poderes – monarca e representantes eleitos – diante da premente tarefa de circunscrição de sua esfera de ação. Os deputados que advogaram pela inexistência de distinção entre ambos (Imperador e deputados), argumentaram que se deveria “respeitar a nação legitimamente representada” na figura do presidente, “da qual deriva toda a autoridade que pelo pacto social se lhe vai conferir”.<sup>20</sup>; ou seja, o monarca só teria seu título após a finalização dos trabalhos legislativos, com a elaboração da Constituição. Em oposição, os que defenderam a “glória, esplendor e aparato” do monarca como “chefe da nação”, o qual possuiria um lugar privilegiado em relação aos representantes eleitos, davam-lhe o direito de utilizar seus símbolos em distinção aos demais.<sup>21</sup> Embora num primeiro momento tenha sido aprovado que D. Pedro entraria despojado (como, aliás, ocorreu na sessão inaugural), no mês seguinte decidiu-se o contrário, e seu trono foi colocado no lugar superior da sala. A decisão refletia como, no início dos trabalhos constituintes, prevalecia uma tendência em considerar o monarca como dotado de soberania em função de ser ele também “representante dos povos”.

Mas foi na discussão da proposta de regulamentação de um governo para as províncias que a questão dos canais de representação política veio efetivamente à tona. A polêmica iniciou-se quando entrou em pauta a extinção das Juntas Provisórias (órgão instituído pelas Cortes de Lisboa em 1821 em substituição à autoridade dos antigos capitães gerais, o qual trazia a novidade de ser eletivo), bem como a criação dos cargos de presidente, ao que vários deputados colocaram-se contra. Uma das mais enfáticas críticas veio do baiano Antônio Ferreira França:

Nós aclamamos um Imperador para nos reger, e com os seus competentes direitos; mas os Povos não declararam de maneira alguma que aqueles direitos que eles pudessem conservar se lhes tirassem; eles estavam na posse de eleger os seus Governos Provinciais [...] e parece-me haver injustiça em se lhe tirar a eleição destes Governos.<sup>22</sup>

<sup>19</sup> DAG, v.1, sessão de 30/abril. Essas questões foram analisadas em Andréa Slemian, *Sob o império das leis*, cap.1.

<sup>20</sup> *Idem*, discurso de Custódio Dias, representante por Minas Gerais, p.5.

<sup>21</sup> *Idem*, p. 7.

<sup>22</sup> *Idem*, v.3, 11/outubro, p.226.

Nessa hora, o deputado foi chamado “à ordem” pelos outros membros da Casa legislativa. Mas a mensagem já estava dada: os “povos” deveriam ter direito de eleger as autoridades que lhes governariam.

Várias e longas sessões de discussão da proposta geral tocariam no mesmo problema da institucionalização da representação. Ainda assim seria aprovada (pela lei de 20 de outubro de 1823) a criação do cargo de presidente escolhido pelo Imperador, sob a justificativa que caberia ao monarca alguma ingerência nas províncias; mas, ao mesmo tempo, instituiu-se um Conselho eletivo que daria suporte à sua autoridade. O que há de se notar é que a lei confirmava, ao menos no plano normativo, a esfera provincial como principal espaço de poder em detrimento das Câmaras que, a partir de então, passariam a ser subordinadas a ela.

A despeito das várias tensões presentes no ambiente da Casa, sobretudo após a chegada dos deputados da Bahia em julho, um Projeto de Constituição começou a ser votado em setembro. Sua discussão seguia (22 dos seus artigos chegaram a ser aprovados) quando o nível de atritos presente entre os deputados, e destes com o governo, chegou a níveis inéditos. A análise dos registros legislativos deixa claro como a polêmica em torno do texto constitucional não foi a responsável direta pela eclosão de conflitos, mas sim razões eminentemente políticas que, extrapolando seu espaço, mobilizaram os ânimos e contribuíram para que o imperador decidisse pelo seu fechamento<sup>23</sup>.

Deve-se notar que os trabalhos da Assembléia aconteciam em meio a uma forte politização dos espaços públicos. Tal fenômeno não se circunscrevia apenas à Corte, mas se estendia a outras localidades, em especial as que haviam vivido intensamente a experiência de adesão às Cortes e instalação das Juntas de Governo<sup>24</sup>. Nesse sentido, destaca-se o papel da imprensa que, a despeito das perseguições aos escritos mais radicais, revelava-se uma das principais armas do jogo político então em andamento. Grande parte dos publicistas acompanhavam passo a passo os trabalhos constituintes, emitiam opiniões e mobilizavam a sociedade<sup>25</sup>.

O fechamento da Casa em novembro teve grande impacto nos jornais e na nascente opinião pública, tanto em sua defesa como no seu ataque. Entre estes últimos, o posicionamento de Frei Joaquim do

<sup>23</sup> Cecília Helena de Salles Oliveira, *op.cit.*, discute como o ambiente de disputa política na Corte era especialmente conflituoso entre esses meses de 1823.

<sup>24</sup> Como foi o caso de Pernambuco, conforme análise de Denis A. de Mendonça Bernardes, *O patriotismo constitucional: Pernambuco, 1820-1822*, São Paulo/Recife, Hucitec/Ed. UFPE/Fapesp, 2006.

<sup>25</sup> Marco Morel, *op. cit.*.

Amor Divino Caneca foi um dos mais contundentes, e forneceu materialidade ao processo revolucionário que tomou forma em Pernambuco no início de 1824. Contra o fechamento, Caneca defendia a “soberania” como “aquele poder sobre o qual não há outro, [e que] reside na nação essencialmente”, responsável pelo “pacto” e “escolha da forma de governo”; soberania esta, em suas palavras, usurpada “pelo mais extraordinário despotismo” de D. Pedro<sup>26</sup>.

No entanto, o próprio processo de gestação da alternativa da Independência, baseado na manutenção do herdeiro legítimo dos Bragança, criara as condições para, naquele momento, a adesão ao regime ser predominante. Primeiramente porque, na viabilização de um projeto de Império com centro na Corte carioca, observa-se nas províncias ser essa uma alternativa comum frente às demais, a qual tomaria força por meio de um poderoso discurso em nome da legalidade, estabilidade e ordem interna<sup>27</sup>. Além disso, o recém-coroadado Imperador não teve dúvida em, logo após o fechamento da Casa legislativa, apressar a elaboração de uma Constituição por uma Comissão por ele nomeada, o que possibilitou que seu nome fosse colado à idéia de “pacto social”, tão cara aos liberais da época<sup>28</sup>.

Nesse sentido, deve-se atentar que, a despeito das transformações nos valores políticos em curso em todo o mundo ocidental, a tradicional base ideológica corporativa da sociedade ainda possuía eficácia na manutenção do monarca como legítimo “representante” dos povos. Foi em nome da retomada desses valores, que D. Pedro enviou, no início de 1824, o Projeto de Constituição para as Câmaras, ainda entendidas institucionalmente como corporações. Porém, o discurso que, com ares moderados, daria sustentabilidade à solução não deixava de incorporar elementos novos; isso pode ser exemplarmente observado no *Argos da Lei*, periódico editado por Odorico Mendes no Maranhão no ano de 1825. Nele, seu autor defendia o termo “soberania do povo” não como “o povo de posse de seus poderes políticos”, mas pela sua autoridade em

<sup>26</sup> “Voto sobre o juramento do projeto de Constituição oferecido por D. Pedro I”, Evaldo Cabral de Mello (org.), *Frei Joaquim do Amor Divino Caneca*, São Paulo, Editora 34, 2001, pp.557-566.

<sup>27</sup> Ver os trabalhos de Denis Bernardes, *op.cit.*, para Pernambuco; André Roberto de Machado, *A quebra da mola real das sociedades. A crise política do Antigo Regime português na Província do Grão-Pará (1821-25)*, São Paulo: 2006. Tese de Doutorado. FFLCH-USP, para o Pará; e Argemiro Ribeiro de Souza Fo., *A guerra de Independência na Bahia: manifestações políticas e violência na formação do Estado nacional* (Rio de Contas e Caetité), Salvador: 2003. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal da Bahia, para a Bahia.

<sup>28</sup> Iara Liz Franco Schiavinatto C. Souza, *Pátria coroada: o Brasil como corpo político autônomo 1780-1831*, São Paulo, Ed. Unesp, 1999.

delegar poderes ao monarca (soberano) e à Assembléia. Mantinha, portanto, a legitimidade do Imperador como seu interventor:

Se parte do povo está queixosa de algumas autoridades, fica-lhe o direito de representar ao Imperador.<sup>29</sup>

Para além dessas questões, é fato que a Constituição outorgada em 1824 concebia um órgão eletivo para as províncias intitulado Conselhos Gerais, prevendo sua implementação logo após a aprovação de uma regulamentação para seu funcionamento. No seu artigo 81, dizia que caberia à instituição “propor, discutir, e deliberar sobre os negócios mais interessantes da Província”, confirmando sua esfera como central para a formação dos novos canais institucionais de representação política, a despeito de D. Pedro ter ainda recorrido às Câmaras para aprovação do texto. A medida jogava para o futuro sua regulamentação, mas já apontava o órgão como central no atendimento das demandas provinciais. Por essa razão, desde o início dos trabalhos parlamentares em 1826, a preocupação com sua instalação seria um dos pontos de constante polêmica entre os deputados.

\*

Se a recriação da monarquia em moldes constitucionais possibilitara que em 1824 a legitimidade do monarca como um dos representantes dos “povos” fosse aceita, mesmo que marcada por conflitos e tensões das mais variadas escalas, os anos de 1831 e 1832 deixariam claras as fissuras dessa construção. A Abdicação provocaria uma ampla mobilização da sociedade no sentido de se colocar em pauta alternativas radicais para um novo governo. Esse movimento pode ser observado no incremento, nos anos imediatos que a ela se seguiram, do debate político realizado pelos impressos — que iam desde propostas conservadoras de ordem monárquica até projetos de subversão dos pilares do regime, visando uma ampla participação política da população — e também pelo surgimento das sociedades políticas enquanto espaços dedicados à difusão de projetos para o Estado.<sup>30</sup>

Foi assim que o temor de uma verdadeira convulsão social fez com que, nas palavras de Ilmar Rohloff de Mattos, liberais da estirpe

<sup>29</sup> *Argos da Lei*, 21/01/1825, no. 05.

<sup>30</sup> Marco Morel, *op.cit.*; Marcelo Basile, *O império em construção: projetos de Brasil e ação política na Corte regencial*. Rio de Janeiro:2004. Tese de Doutorado. UFRJ/IFCS; Silvia Carla P. de B da Fonseca, *A idéia de República no Império do Brasil*: Rio de Janeiro e Pernambuco (1824-1834). Rio de Janeiro: 2004. Tese de Doutorado. IFCS/UFRJ.

de Evaristo da Veiga e Bernardo Pereira de Vasconcellos vissem na constituição “um instrumento privilegiado para deter a revolução”<sup>31</sup>, e capitaneassem um consenso em prol de uma reforma nas bases do governo. Nesse sentido, é notório como o regime monárquico pôde prevalecer no Brasil sob a legitimidade da *Constituição*, a despeito de seu primeiro monarca ter sido obrigado a sair de cena. Uma das razões que explicam a alternativa pode ser buscada na própria ênfase dada pelos nossos primeiros legisladores na aprovação de medidas para funcionamento do Estado nascente; e, por mais que as instituições projetadas não controlassem todas as esferas sociais, e nem mesmo atendessem a todos os recônditos do território, o discurso de sua eficácia na busca de estabilidade interna ditava materialidade à idéia de uma unidade “sob o império das leis”.<sup>32</sup>

Isso fica evidente pelo envio de vários ofícios que Câmaras municipais e Conselhos provinciais fizeram à Assembléia desde 1831. Nesse ano, os conselheiros de Minas Gerais escreveram um “projeto de felicitação” à Assembléia Geral em que apoiavam a iniciativa de uma “reforma dentro dos quadros da Lei”.<sup>33</sup> Em suas palavras:

O Conselho não se deixa fascinar supondo que a reforma da Constituição será o termo de toda a nossa felicidade; conhece bem que esta só pode obter-se pelo melhoramento dos costumes, pela vulgaridade da Instrução em todas as Classes, e pela exata observância das Leis.<sup>34</sup>

O caminho da legalidade surgia como um possível consenso, mesmo que fornecesse materialidade a projetos políticos muito distintos, que entrariam em confronto até mesmo no espaço do Parlamento. Talvez em nenhum outro momento esse espaço de representação tenha sido tão permeável à radicalidade que o discurso político adquiriu na época. Logo na abertura oficial dos trabalhos no ano de 1831, já se falava na necessidade urgente de mudanças que tornassem possível, entre outras, a federalização das províncias. O projeto de reforma que seria aprovado (elaborado por uma comissão em 1831, mas votado só no ano seguinte) é prova disso. O texto constava de doze itens que

<sup>31</sup> Ilmar Rohloff de Mattos, “La experiencia del Imperio del Brasil”, Antonio Annino (et. alli), *De los imperios a las naciones: Iberoamerica*, Ibercaja/Obra Cultural, 1994.

<sup>32</sup> Andréa Slemian, *op.cit.*

<sup>33</sup> *Actas das sessões do Conselho Geral da Província de Minas Gerais de 1831*, Ouro Preto, Typographia do Silva, 1831, sessão de 9/dezembro, p.34.

<sup>34</sup> Idem.

previam: a transformação do governo do Brasil numa “monarquia federativa”; o reconhecimento de apenas três poderes políticos (as atribuições do moderador “que forem conveniente conservar” passariam para o Executivo); o Senado eletivo e temporário; a diminuição do tempo da legislatura para dois anos; a supressão do Conselho de Estado; a conversão dos Conselhos Gerais de Províncias em Assembléias Legislativas; e a exigência para o Executivo apresentar por escrito as razões de uma eventual recusa à sanção de lei aprovada na Assembléia.<sup>35</sup>

A rapidez e a tranqüilidade com que essa proposta de reforma seria aprovada na Câmara de representantes só foram possíveis porque a composição da Assembléia estava profundamente marcada pelo clima de expectativa que se abria com a Abdicação. Como demonstra um ofício da Vila de São Domingos do Araxá, de 1833, temas polêmicos, como o fim da vitaliciedade do Senado, estavam na ordem do dia:

A nossa Pátria por ventura dos Brasileiros só reconhece a Aristocracia natural, isto é a do mérito do indivíduo; a Aristocracia de instituição tem uma existência quimérica porque não havendo entre nós a Lei de primogenitura, como sustentar Classes privilegiadas? O Senado parece feito para representar a Aristocratas, mas aonde a Constituição dá existência a essa Classe? A Câmara desconhece; o Senado pode abusar do seu mandato, a Nação não o pode revogar, o número de seus membros é limitado, não tem para isso remédio Constitucional, e neste caso, ou o Brasil há de ser vítima de uma facção do Corpo Legislativo, ou se há de lançar no vórtice d’Anarquia.<sup>36</sup>

Além disso, houve efetivamente uma tentativa frustrada de transformação da Casa em uma nova Assembléia Constituinte, em julho de 1832, também em função do citado projeto de reforma não retornar da apreciação dos senadores (vale dizer, o projeto de reforma tinha que ser aprovado por ambas as Câmaras, a eletiva e a vitalícia). E, de fato, foram estes últimos que, ainda no mesmo ano, agiram em nome da moderação da proposta por meio da proposição de uma série de emendas que retiravam todos os pontos polêmicos da pauta. A reunião entre ambas as Casas confirmaria essa tendência, cujo resultado

<sup>35</sup> Sobre as tentativas de alteração do regime, com ênfase na questão do poder moderador, ver Silvana Mota Barbosa, *A Spbnge monárquica: o poder moderador e a política imperial*. Campinas: 2001. Tese de Doutorado. Unicamp.

<sup>36</sup> Arquivo da Câmara dos Deputados (Brasília), Centro de Documentação e Informação, localização: ano de 1833, lata 86, maço 14, pasta 1.

foi a aprovação final de uma lei muito mais tímida para a reforma, centrada na criação das Assembléias provinciais e na extinção do Conselho do Estado.

\*

A votação da reforma propriamente dita, conforme lei constitucional, só poderia ocorrer na legislatura seguinte (duravam elas quatro anos), sob justificativa da população estar ciente em eleger aqueles que seriam responsáveis pelas mudanças no “pacto social”. Foi assim que — a despeito da permanência do tom de radicalidade em várias partes do Império — os deputados que tomariam posse em 1834 distanciar-se-iam definitivamente de projetos políticos que tocassem em maiores transformações político-sociais, associando os trabalhos da Casa com a moderação em defesa da conservação da ordem. Nesse sentido, houve consenso entre a maioria dos representantes, o que fez com que a reforma, que deu forma ao Ato Adicional, fosse rapidamente aprovada<sup>37</sup>. Ela acabou por se concentrar na regulamentação da esfera provincial enquanto âmbito de poder e gestão dos negócios, o que, mesmo sendo uma significativa novidade do ponto da administração imperial, com a delegação de poder legislativo a cada uma delas, não deve ser necessariamente entendida como uma ampliação qualitativa dos canais de representação entre o Estado e a sociedade.

Ao contrário, na discussão da reforma fica evidente como aqueles que levantaram as bandeiras em nome de uma maior autonomia e federalização das províncias não eram movidos pelo desejo de aumento de participação da sociedade no processo. Veja-se o caso de alguns deles que chegaram a defender que as províncias mandassem listas tríplices para o Imperador escolher a autoridade presidencial; ou mesmo que esta pudesse ser cassada pela Assembléia legislativa local, apoiando igualmente a criação de uma segunda Câmara (Senado) nas localidades como forma de conter ímpetos considerados desestabilizadores da ordem social.

Nesse ponto, havia uma distinção em relação ao momento de 1823. Se, naquela época, a tentativa de elaboração de um novo pacto político sob bases constitucionais fornecera a tônica das discussões em torno da questão provincial, centradas na construção dos canais de representação política de tipo moderno — parcialmente inspirada na experiência das Juntas Provisórias de Governo —, agora predominava, sobretudo, a preocupação com a autonomia das instituições locais.

<sup>37</sup> Ver a discussão da reforma em Andréa Slemian, *Sob o império das leis*, cap. 3.

Trocando em miúdos, tratava-se da desvalorização da idéia de ampliação da participação da sociedade nas esferas de poder e de um projeto de inclusão social, diante da proposta – logo vitoriosa – de implementação de uma hegemonia de grupos provinciais sobre sua região. Os críticos do projeto de reforma queriam, sobretudo, ampliar a liberdade de decisão em relação ao centro, sem grande transformação de seu *status quo* de brancos e proprietários. Portanto, estavam longe de um projeto que se poderia chamar, na época, de “exaltado”, aproximando-se muito mais de um ideal de moderação que pôde, por vezes, articular-se a propostas ainda mais conservadoras - ou “caramurus” -, que também puderam falar em nome da autonomia das províncias.

Outro diferencial do processo no ano de 1834 em relação ao primeiro momento constituinte era que uma estrutura institucional que desse suporte e se apresentasse viável ao novo Estado estava montada tanto do ponto de vista normativo como, em parte, em sua prática efetiva. Essa era a materialidade do discurso pela invenção de uma legitimidade. Em outro sentido, foi efetivamente a entrada em funcionamento de novas instituições político-administrativas, aliada à separação entre as bandeiras de defesa de maiores direitos às províncias e da ampliação dos canais de representação política, uma das responsáveis pela eclosão de uma onda de violência nos anos regenciais. Se, por um lado, pode-se dizer que se tratava de “dores de crescimento” de um novo Estado que tendia a conflitar interesses nos seus mais variados níveis sociais, por outro, deve-se afirmar também que demandas político-sociais das mais variadas não se sentiriam contempladas nessa estrutura nascente que, de fato, privilegiava a eficácia das instituições em detrimento de sua relação com a sociedade. Isso explica, em parte, porque tais demandas explodiriam em revoltas, motins e sublevações – a despeito dos novos canais de representação – no mesmo momento em que o monarca era ainda muito jovem para exercer sua função de representante de seus “povos”.

\*

Para concluir, ressaltemos a idéia central: os primeiros anos de construção do Império seriam de consolidação de uma estrutura política-administrativa que, mesmo tendo sido alicerçada na criação de novos canais de representação política (os quais efetivamente existiram), privilegiaria seu aspecto institucional de garantia da estabilidade política. Houve visivelmente uma ênfase na preocupação acerca da melhor forma de fazer o Estado funcionar e ser gerido, em detrimento do *como* atender, de forma mais ampliada, as diversas demandas sociais.

Nessa perspectiva, o ano de 1834 marca um primeiro momento de “acomodação” de um regime, cujas bases institucionais imperiais já se encontravam traçadas, e abria espaço para uma temporalidade mais lenta no que tocava às transformações dentro da ordem vigente, com o predomínio da moderação. O que explica, em parte, o brutal arrefecimento do debate público com o desaparecimento da possibilidade de bandeiras políticas mais radicais serem defendidas numa perspectiva legalista. Dessa forma, a institucionalização dos canais de representação em nome dos “interesses comuns” abriria caminho para a legitimidade de soluções que passariam, necessariamente, pelo uso da violência na resolução de seus impasses.

Os canais de representação política nos primórdios do Império: apontamentos para um estudo da relação entre Estado e sociedade no Brasil (c.1822-1834)

Locus:  
revista de história,  
Juiz de Fora,  
v. 13, n. 1,  
p. 34-51, 2007