

UMA CAPA DE VELHACOS? os conselhos de governo e a organização político-administrativa provincial

Renata Silva Fernandes
(Universidade Federal de Juiz de Fora)

Resumo: Neste artigo, propomos uma análise das constantes ressignificações sobre o papel dos Conselhos de Governo na organização político-administrativa das províncias do Império do Brasil. Consideramos, nomeadamente, os debates em torno de suas criações na Assembleia Constituinte de 1823 e o posterior acréscimo de atribuições a partir de uma legislação debatida e publicada durante o Primeiro Reinado e anos iniciais da Regência; as discussões que levaram a suas extinções em 1834, com a publicação do Regimento dos Presidentes de província; e as percepções sobre a experiência ofertada por suas atuações presentes nas propostas elaboradas na segunda metade do século XIX para a reinstalação de Conselhos para os Presidentes de província.

Palavras-chave: Império do Brasil; Conselhos de Governo; executivo provincial.

Abstract: In this paper, we propose an analysis of the constant redefinition of the role of “Government Council” in the political and administrative organization of the provinces of the Empire of Brazil. We consider in particular the discussions around their creations in the Constituent Assembly of 1823 and subsequent assignments increase from a debated and enacted legislation during the First Empire and initial years of the Regency; the discussions to their extinction in 1834; and perceptions of the experience offered by their actions present in the proposals made in the second half of the nineteenth century for the reinstatement of auxiliary institution for the provincial Presidents.

Keywords: Empire of Brazil; Government Council; provincial executive.

A organização político-administrativa das unidades regionais ocupou um plano basilar no processo de constituição de boa parte dos Estados liberais, nos dois lados do Atlântico, desde finais do século XVIII.¹ Conforme assinala António Manuel Hespanha, no âmbito da implementação territorial da política, a organização “estadual” - por oposição ao “caráter parcelado (pluralista, descentralizado) da monarquia de Antigo Regime” - pode ser considerada a “grande novidade estrutural do final da época moderna”.²

É bem verdade que a gestão territorial do poder já acarretava problemáticas desde o início das monarquias modernas; mas novos desafios eram colocados com o advento do constitucionalismo e difusão dos pressupostos “liberais”, abarcando questões como a divisão entre poderes, representação, imputação de responsabilidades, dentre outros, debatidos e defrontados, por sua vez, em Estados que herdavam um território, uma população, tensões internas³ e até mesmo conformações identitárias.

Não é sem motivos que especial importância foi dedicada às instituições regionais de governo em meio à crise político-institucional em torno do processo de emancipação política

do Brasil.⁴ A constituição do Império do Brasil como Estado independente seria acompanhada da consagração das províncias como unidades político-administrativas⁵, situadas no marco do estabelecimento de espaços políticos constitucionais, demanda que tornara-se proeminente ao menos desde o movimento Vintista português.⁶

Sintomático disso é que poucos dias após a abertura da Assembleia Constituinte de 1823 tiveram início as discussões sobre a organização político-administrativa das províncias do Império do Brasil⁷, as quais deram origem ao decreto de 20 de outubro de 1823, que estabelecia um arranjo institucional provisório para o executivo provincial, criando em cada província um Presidente e um Conselho de Governo⁸. Esta organização do poder executivo provincial, apesar das previsões da Constituição de 1824, que confirmava a autoridade dos Presidentes de província, mas não mencionava os Conselhos de Governo, funcionou até a publicação do regimento dos Presidentes de província pela lei de 03 de outubro de 1834.

Envoltos em problemáticas concernentes à organização das unidades intermediárias regionais e à incorporação de demandas constitucionais, os Conselhos de Governo foram instituições que desempenharam funções essenciais para a organização do Estado independente e, mesmo após suas supressões, em 1834, continuaram a figurar como um tema de discussão em propostas sobre a organização do poder executivo provincial. Não obstante, a percepção sobre a atuação destas instituições no arranjo governativo provincial passou por constantes ressignificações e sua experiência institucional marcaria os debates políticos do Império.

A organização do executivo provincial no alvorecer do Império

O decreto da Assembleia Constituinte de 20 de outubro de 1823, executado por meio de carta de lei de “Vossa Majestade Imperial”, estabelecia que as províncias do Império seriam governadas, provisoriamente, pelos Presidentes de província, nomeados pelo Imperador e passíveis de remoção quando este considerasse conveniente, responsáveis pela execução e administração provincial. Os Presidentes contariam, para tanto, com o auxílio dos Conselhos de Governo, instituições que seriam compostas por seis membros eleitos da mesma forma e ocasião que os deputados da Assembleia Geral, e não poderiam ser eleitos cidadãos com menos de trinta anos e sem no mínimo seis anos de residência na província.

Os Conselhos não seriam permanentes; haveria sessão ordinária uma vez ao ano, em época adequada de acordo com as circunstâncias locais, e a sessão não duraria mais que dois

meses, a não ser que, por maioria de votos, os conselheiros decidissem sua prorrogação, que, no entanto, não ultrapassaria um mês. Os Presidentes podiam convocar extraordinariamente parte dos Conselhos para consulta, preferindo a convocação daqueles a quem menos incomodasse o comparecimento, e os Conselhos em todo para as matérias de sua competência ou “cousa urgente, que peça decisão, a qual o Presidente não queira, ou não possa tomar sobre si”.⁹ Também haveria um vice-presidente em cada unidade político-administrativa, cargo a ser ocupado pelo conselheiro que obtivesse maior número de votos.

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

A administração da Justiça seria independente; porém, os Presidentes de província em Conselho poderiam, onde houvesse Relação, suspender magistrados, depois de ouvidos e diante de perigos de motim ou revolta, comunicando imediatamente pela Secretaria de Justiça. Quanto ao governo da força armada da província, competiria aos comandantes militares, e os Presidentes de província em Conselho os poderia suspender quando pedisse “a causa pública”. A administração da Fazenda Pública, pelo decreto, continuaria a cargo das Juntas de Fazenda, mas era competência dos Presidentes de província em Conselho denunciar abusos na arrecadação e examinar as contas da receita dos municípios, depois de fiscalizadas pelo corregedor da respectiva Comarca.

Os Presidentes, quando não estivessem reunidos os Conselhos, poderiam prover estas matérias, com exceção da suspensão dos magistrados e comandante militar, convocando, entretanto, imediatamente os Conselhos para lhes submeter as deliberações, o que deveria ser especificado na publicação da resolução. Já “quanto às outras determinações do Conselho serão obrigatórias, enquanto não revogadas, e se não opuserem às leis existentes”.¹⁰

O decreto, elaborado a partir de um projeto apresentado pelo deputado paulista Antônio Carlos Ribeiro de Andrada Machado, estava em consonância com as discussões

sobre direito administrativo do período¹¹ e assentado no axioma de *qu'administrer doit être le fait d'un seul homme, et juger le fait de plusieurs*. Neste sentido, em justificativa de sua proposta, Andrada Machado ponderava que as Juntas Administrativas Provinciais, eleitas na exaltação dos debates constituintes Vintistas, seriam o fruto da falta de observação dos três elementos que constituem a administração: a execução propriamente dita, o exame e o juízo. A boa execução ocorreria somente por meio de uma vontade única, pois disso dependeria a celeridade e a unidade. Mas a administração também seria feita pelo exame e juízo, aspecto que teria como essência a pluralidade. O decreto, deste modo, restituiria as “coisas a sua natureza” ao criar um agente executivo (Presidente) e um Conselho que o auxiliaria.¹²

O arranjo proposto, além disso, estava marcado pelas tensões políticas do período. Discutido no calor da emancipação política, em um momento de conflitos em torno da própria adesão ao projeto monárquico, o decreto dotava o executivo provincial de um órgão coletivo de caráter eletivo, que atuaria em cooperação com os Presidentes. Esta proposição assinalava que as províncias teriam participação em seus respectivos governos, e os “Povos” ingerência “no que lhe interessa localmente, por meio de representantes locais [...]”;¹³ preocupações frequentemente esboçadas nos debates ocorridos no âmbito da Constituinte de 1823. Simultaneamente, assegurava-se a presença do Imperador e do poder central nas províncias a partir de seus delegados nomeados e amovíveis, chefes do executivo provincial.

Não sem antes de passar por alterações advindas do debate e de receber intensas críticas¹⁴, como decorrentes dos receios de que os Presidentes de província, nomeados pelo Imperador, fossem mal recebidos pelos “Povos” e associados aos antigos governadores e capitães gerais, o formato institucional estabelecido pelo decreto advogava ser um meio entre a “anarquia” das Juntas Governativas e o “despotismo” dos governadores e capitães gerais: um agente nomeado pelo governo, acompanhado dos eleitos pelos habitantes das províncias.

Os Conselhos de Governo foram instituídos nas províncias do Império a partir de 1825 e funcionaram, até 1828, como as únicas instâncias representativas provinciais. Isso porque a Constituição estabelecia a criação de outros conselhos provinciais, denominados de Conselhos Gerais de província, os quais, desde a aprovação do decreto de 27 de agosto de 1828 que os regimentava, passaram a funcionar simultaneamente aos Conselhos de Governo em diversas províncias do Brasil. Com esta institucionalização da Constituição de 1824, ocorreu um processo de progressiva ressignificação dos Conselhos de Governo enquanto organismos “representativos” das províncias, característica que passou a ser associada de

forma mais direta aos Conselhos Gerais. A ampla descrição constitucional das funções dos Conselhos Gerais, bem como determinadas leis regulamentares, ademais, fizeram com que os Conselhos de Governo perdessem algumas de suas atribuições para estas instituições, que, ainda, concentrariam a atuação propositiva nas províncias. Diante disso, os Conselhos Gerais seriam frequentemente associados pelos políticos do período à Câmara dos Deputados e os Conselhos de Governo aos ministros ou Conselho de Estado, apesar de, respectivamente, não deterem força legislativa e executiva.

Destaca-se, nesta direção, que os Conselhos de Governo adquiriram, ao menos legalmente, atribuições adicionais para além das determinadas pela lei de 20 de outubro de 1823, que reforçavam sua atuação no executivo. Diversas leis e decretos conferiram aos Conselhos de Governo cooperação obrigatória na atuação dos Presidentes de província em diversas matérias, inclusive algumas pertinentes ao poder executivo central e até mesmo ao poder moderador: medidas infra estruturais¹⁵, suspensão de magistrados (nomeados e leigos)¹⁶, provimento de determinados empregos civis e eclesiásticos¹⁷; auxílio na organização do aparato judiciário¹⁸, das Guardas Nacionais¹⁹, força policial²⁰ e aparato financeiro²¹.

Neste contexto, as funções dos Presidentes e dos Conselhos de Governo acarretariam amplas discussões sobre a divisão entre os poderes, envolvendo as atribuições do executivo, mas também as do moderador e as relações a serem estabelecidas com o legislativo e com o judiciário. E, nos debates que deram origem a esta legislação, foi uma constante a premissa de que as prerrogativas não fossem exercidas apenas pelos Presidentes de Província, e sim pelos Presidentes em Conselho de Governo. Os argumentos mais frequentes para a exigência desta cooperação obrigatória perpassavam pelo cumprimento das determinações do decreto de 20 de outubro de 1823, expectativas de maiores possibilidades de atuação dos órgãos provinciais (e em alguns casos até mesmo federalismo); mas, principalmente, de viabilização da administração e cerceamento dos abusos que poderiam ser cometidos pelos Presidentes de província, acusados, não raro, de serem “déspotas”, ou, nas palavras do deputado mineiro Bernardo Pereira de Vasconcellos, “universais herdeiros dos capitães gerais”²² – desconfiança que recaía nestas autoridades desde os debates na Constituinte de 1823.

Na perspectiva de muitos, os Conselhos de Governo, encarregados do exame e juízo, aumentariam as probabilidades de acerto, uma vez que seriam formados por cidadãos com conhecimento circunscrito das províncias e interessados na promoção de seu “bem peculiar”; estariam mais próximos das instituições e outras autoridades provinciais e municipais,

possibilitando a execução das leis, controle de autoridades e resolução de conflitos e limitariam e tutelariam a atuação dos Presidentes de província. Recuperava-se, deste modo, algumas das proposições elaboradas em favor de suas instituições em 1823, mas acresciam-se outras dadas pela observância da experiência prática, em especial, no que se refere à atuação dos Conselhos de Governo como limitadores dos Presidentes de província.

A legislação publicada durante o Primeiro Reinado e anos iniciais da Regência que envolvia direta ou indiretamente os Conselhos de Governo ainda assinala o reconhecimento, por parte dos políticos do período, da importância das províncias e seus grupos para a efetiva instituição do estado monárquico-constitucional.²³ Os Conselhos de Governo, diante do amplo leque de suas atribuições, eram importantes instituições para o exercício do poder, em seu aspecto político e administrativo, por parte das elites regionais, integrando-as ao projeto monárquico, e, ao menos neste momento, eram percebidos como uma alternativa viável (e disponível) para a efetiva expansão do Estado, observância das leis, manutenção da ordem e da integridade do Império.

As limitações políticas e institucionais dos Conselhos de Governo

Apesar da recorrente imputação de atribuições aos Conselhos de Governo durante as suas vigências, não foram raros os questionamentos em relação à sua legalidade e à validade do decreto de 20 de outubro de 1823.

No entanto, críticas mais substanciais sobre a atuação dos Conselhos de Governo se evidenciaram, sobretudo, após a implementação das leis publicadas no início do período regencial (lei da regência, das Guardas Nacionais, Código de Processo, de criação das tesourarias províncias, dentre outras), que atrelavam grande parte das atribuições então delegadas aos Presidentes à cooperação dos Conselhos de Governo. Além do mais, o contexto em torno da Abdicação de D. Pedro I, marcado por conturbações políticas e sociais, consistiu em um momento de redefinição do pacto político e acarretou amplas discussões sobre os fundamentos do governo²⁴, inclusive no que se refere ao arranjo institucional provincial.

A partir de então, começaram a surgir propostas no Parlamento que pretendiam a extinção dos Conselhos de Governo ou que eles fossem declarados como órgãos meramente consultivos. A fala do Marquês de Inhambupe em 1833 é exemplar disso:

[...] eu não sei para que são esses Conselheiros do Presidente nomeados popularmente; que motivo haverá que possa impedir ao Presidente de ouvir

algumas pessoas da Província e mesmo as câmaras municipais sobre os negócios peculiares a cada vila? Nenhum; e ora nós temos determinado tantas funções aos Presidentes em Conselho que quase nada pode o Presidente sem o ouvir [...].²⁵

Algumas das questões suscitadas eram as de que os Conselhos de Governo “embaraçavam” a marcha da administração e que sua composição eletiva não era adequada²⁶. A isso somavam-se os conflitos ocorridos dentro dos Conselhos ou entre eles e os Presidentes de Província, o que, em certos casos, chegou a gerar sérias conturbações, como é o caso da Revolta do Ano da Fumaça em Minas Gerais²⁷, e, até mesmo, as limitações legais destas instituições e sua colocação no arranjo institucional regional diante das propostas que pretendiam a ampliação da autonomia provincial através da criação das Assembleias Legislativas provinciais.

Todavia, a questão não era consenso. Durante as discussões sobre a reorganização do arranjo institucional provincial, a concessão de imputação legislativa às províncias, apesar das oposições e diferentes expectativas sobre o assunto, aparecia de forma mais frequente nos projetos do que as proposições referentes à reorganização (ou não) do executivo provincial e a permanência ou extinção dos Conselhos de Governo, sobre os quais os posicionamentos eram mais difusos.

No projeto elaborado pela comissão especial para as discussões do Ato Adicional na Câmara dos Deputados em 1834, propunha-se a criação de Conselhos consultivos para os Presidentes de província, compostos por até seis conselheiros nomeados pelos Presidentes dentre os deputados provinciais, aos quais ouviria para a sanção das leis e “em todos os negócios graves da administração provincial”, poderia removê-los, e cujas funções cessariam com a posse de um novo Presidente. Assim, tratava-se de uma instituição diversa dos Conselhos de Governo estabelecidos em 1823.

A proposta, no entanto, dividiria opiniões. Para o deputado Costa Ferreira, a sanção das leis elaboradas pelas Assembleias Legislativas provinciais deveria ser do “Presidente em Conselho”, com deliberação à maioria absoluta de votos. Argumentava que, como não aprovaram a existência imediata de duas câmaras nas províncias, seria conveniente que as leis passassem por uma:

segunda feira, e esta segunda feira devia ser o Presidente em Conselho, não um conselho nomeado a bel-prazer do presidente, (o que seria uma capa de velhacos, e um tal conselho melhor é que não exista, porque o presidente pode consultar a quem bem quiser); mas um conselho como o que existe, cuja organização pode ter algum defeito que se pode emendar, mas que não se pode negar tem produzido muitos benefícios nas províncias [...].²⁸

Suas desconfianças recaíam no agente do executivo, enviado do Rio de Janeiro, que deveria ser cerceado pelos Conselhos de Governo, os quais impediriam os abusos dos Presidentes e atuariam como uma segunda câmara. O deputado, defensor de uma “federação *suis generis*”, recuperava sua experiência na província do Maranhão a qual, em sua opinião, sofria com os Presidentes, verdadeiros “bachás”, e, ainda, colocava em relevo a problemática de retirarem o caráter eletivo dos Conselhos, concedendo aos Presidentes a prerrogativa de sua escolha: “lembremo-nos que há muitos homens inimigos das reformas, que dirão que elas não fazem mais que arrancar os direitos dos povos para os depositar na mão dos presidentes e torná-los déspotas [...] Os povos receberão bem estas ideias? Duvido”.²⁹

O deputado Ferreira da Veiga, por seu turno, julgava desnecessária a organização de uma “segunda câmara provincial”. Com uma visão oposta à de Costa Ferreira em relação aos Conselhos de Governo, afirmava que estes é que seriam uma “capa de velhacos”, pois se o Presidente fosse um “homem de talento”, faria passar “por atos desse conselho deliberativo aquilo que não é senão ato seu, cobrindo-o com a capa de velhacos, ou chapéu de sol, porém se o presidente não tem influência, quem governa é o conselho [...]”.³⁰

Fazendo oposição à existência dos Conselhos de Governo, Ferreira da Veiga defendia a celeridade do poder executivo e que, no caso da existência de conselhos, eles não deveriam ser de eleição popular, visto que, para serem úteis, deveriam ser “dados por pessoas de sua confiança”.³¹ Ainda tocava em um ponto central para se opor aos Conselhos de Governo: eles limitavam a atuação dos Presidentes que:

além da expressão da província, a expressão da vontade nacional, como delegado do poder nacional, representa na província de algum modo os interesses nacionais que lhe foi incumbido vigiar [...]; porém se em vez de se dar este voto ao presidente, se der a outros que são eleitos pelo povo, se se der a esta suposta segunda câmara, viciosa em sua organização [...] e em sua natureza [...] teremos um verdadeiro caos [...].³²

Assim como fizera em outras ocasiões durante os debates do Ato Adicional, Ferreira da Veiga indicava a necessidade de manutenção do elemento monárquico nas províncias mediante os Presidentes, representantes dos interesses nacionais, aspecto que, por diversas vezes, associara à viabilização da união das províncias ao centro político-administrativo do Império, ainda mais tendo em vista a criação das Assembleias Legislativas provinciais. A eleição pelo “Povo”, parte do “elemento democrático” do sistema de governo, deveria ser temperada, diante de seus vícios de organização e natureza, como medida para evitar que o “caos” se instaurasse.

O deputado Figueira de Mello acrescentava outro motivo para a supressão dos Conselhos de Governo. A partir de uma equiparação entre o governo central e o provincial e uma associação direta entre o Imperador e seus delegados nas províncias e entre os Conselhos de Governo e o Conselho de Estado, argumentava que, como este último havia sido extinto, também deveriam suprimir os Conselhos dos Presidentes. Em sua opinião, caso mantivessem Conselhos para os Presidentes, ainda que compostos mediante nomeação, fariam “reviver os conselhos presidenciais, contra que tanto se tem clamado”.³³

Nestes debates, a organização do executivo provincial, a qual perpassava por outros pontos além dos Conselhos de Governo, como por exemplo os graus de interferência dos Presidentes nas Assembleias Legislativas Provinciais e vice-versa, ainda acarretaria propostas mais ousadas, como uma emenda elaborada pelo deputado Fernandes da Silveira para que os Presidentes fossem nomeados por listas tríplices. A problemática que se colocava para muitos deputados era a de que o projeto da comissão, se, por um lado, criava as Assembleias Legislativas Provinciais, descentralizando o poder legislativo, por outro fortalecia o executivo, extinguindo os Conselhos de Governo, de eleição popular, e concedendo certos graus de interferência aos Presidentes nos órgãos legislativos provinciais, o que não ocorria anteriormente em relação aos Conselhos Gerais.

Os Presidentes de província até então haviam sido, por diversas vezes, associados a “bachás” e aos “antigos governadores e capitães-generais”, que deveriam ser, portanto, acompanhados de perto pelos órgãos eletivos do executivo provincial. Porém, agora a situação era outra. Se antes os Conselhos de Governo eram elencados como responsáveis por cercear o “despotismo” dos Presidentes de província e como necessários para a boa administração, com a instalação Assembleias Legislativas provinciais - que desempenhariam maior número de atribuições, possuiriam mais representantes e deteriam maior autonomia - em 1834, muitos deputados que até então defendiam a obrigatória cooperação dos Conselhos de Governo, os considerariam menos necessários na nova ordem. Não menos significativo, com o Ato Adicional era preciso, na visão de muitos, fortalecer a autoridade dos Presidentes de província, que seriam responsáveis por cercear possíveis abusos das Assembleias Legislativas provinciais e por assegurar os nexos com o centro político-administrativo.

Além do mais, D. Pedro I, alvo de acusações de despotismo, saíra do jogo político, e é possível depreender que alguns acreditavam que as nomeações, com a ausência do “déspota”, recairiam em pessoas mais “adequadas”. E, para muitos, a experiência dos Conselhos de Governo mostrava que estas instituições ocasionavam conflitos no executivo provincial e

tornavam a administração morosa, princípio contrário ao da celeridade necessária ao poder executivo.

Ainda em 1834, simultaneamente às discussões do Ato Adicional pelos deputados, os senadores, excluídos de sua elaboração, dedicaram-se à preparação de um regimento para os Presidentes de província, cujos debates também indicam a ausência de um projeto claro para o executivo provincial, em especial no tocante aos Conselhos de Governo.

Para alguns senadores, a existência dos Conselhos de Governo era essencial, o que decorria de diversos motivos. Para o senador Saturnino, uma vez que os Presidentes não “estavam ligados do mesmo modo com interesses provinciais” como o Imperador com os interesses da nação, era possível a extinção do Conselho de Estado, mas não a dos Conselhos para os Presidentes.³⁴ Com o intuito de refutar os argumentos sobre “os entraves na boa administração das províncias” ocasionada pelos Conselhos de Governo, este senador chegou a elaborar artigo aditivo para o projeto, que propunha a sua permanência, mas restringia os votos à consulta.

Também favorável à manutenção destas instituições, Carneiro de Campos lembrava-se da elaboração, pela outra Casa, das reformas constitucionais, e argumentava que, caso fosse aprovada a criação das Assembleias Legislativas provinciais, os Presidentes teriam “atribuições mais eminentes”, convindo, por isso, que possuísem Conselhos. Porém, propunha outra forma para estas instituições: deveriam ter voto meramente consultivo, ser responsáveis e contar com cinco ou três membros, de acordo com a província, os quais seriam nomeados pelos Presidentes.³⁵ Sua emenda, salva as diferenças formais, aproximava-se da proposta apresentada pela comissão na Câmara dos Deputados para a reforma da Constituição.

Não obstante as proposições para a permanência dos Conselhos de Governo, ainda que em outro formato, os senadores, ao final da discussão, declaram a derrogação da lei de 20 de outubro de 1823, mas não especificaram a extinção dos Conselhos de Governo, o que teria vez apenas a partir das emendas feitas pela Câmara dos Deputados. Apesar da rápida discussão do projeto do Regimento dos Presidentes de província nesta Casa³⁶, um dos pontos que mais levantaria divergências seria, precisamente, sobre a permanência ou não dos Conselhos de Governo.

O deputado Costa Ferreira, como fizera durante as discussões do Ato Adicional, novamente indicava uma preocupação com a excessiva influência dos Presidentes de

província nos governos provinciais. Alegava que haviam aumentado as atribuições dos Presidentes, tornando-os “déspotas legais”, um despotismo “apadrinhado pelas leis” e confirmado pela proposta do Senado. A seu ver, era necessário “um corretivo aos abusos dos presidentes”, o qual seria, justamente, os Conselhos de Governo.³⁷

Costa Ferreira, rebatendo a oposição à permanência dos Conselhos de Governo, em especial feita por Ferreira da Veiga, afirmava que este deputado era do Rio de Janeiro e, por isso, não havia presenciado “a vara de ferro de um presidente de uma província longínqua, se ele experimentasse mudaria de opinião”. Para Costa Ferreira, se os conselheiros, eleitos pelas províncias, não fossem capazes de opor-se ao “despotismo” dos Presidentes, ninguém mais o seria. E mais, que se havia defeitos nestas instituições, deveriam consertá-las para que, pela lei, detivessem os abusos, como por meio do fim das reuniões secretas: assim, os conselheiros, “não hão de ir dar conselho contra a província; sendo filhos dela [...]”.³⁸

Em sua esteira, e exemplar da defesa da vigência destas instituições, o deputado mineiro Bhering afirmava se espantar pelas críticas aos Conselhos de Governo, pois ao menos em Minas Gerais,

podia dizer que foi o conselho do governo em todo o tempo uma muralha contra o despotismo [...] os conselhos representam a opinião da província, e quando os presidentes tentam tomar alguma medida contra os interesses dela, encontram nos conselheiros patriotas uma barreira; e se a câmara representa os votos da nação, porque os conselheiros dos governos provinciais não representam os votos de suas províncias? Diz-se que os conselhos são como chapéus de sol com que se cobrem os Presidentes; é o que não tem acontecido em Minas, nesta província os conselheiros de governo nunca se deixaram levar pelos despotismos dos presidentes [...].³⁹

Bhering, que fora conselheiro de governo com atuação ativa na província de Minas Gerais, mais de uma vez retomaria a atuação do Conselho de Governo mineiro como um exemplo positivo. Defendendo a constitucionalidade destas instituições, contestava também a afirmação feita por Ferreira da Veiga, quando da discussão do Ato Adicional, de que os Conselhos de Governo seriam “chapéus de sol” ou “capa de velhacos”, pois, ao menos em Minas Gerais, a seu ver, eles não eram levados pelo “despotismo” dos Presidentes. Os conselheiros de governo seriam homens de conhecimento que “merecem muita confiança”, “homens que merecem os votos de seus concidadãos”. Para Bhering, os que defendiam o fim dos Conselhos partiam do princípio de que os Presidentes eram sempre “homens patriotas e capazes”, o que ele não compartilhava por não saber quem seriam os nomeados.⁴⁰

O deputado Souza Martins, que na discussão do Ato Adicional defendera a descentralização do poder executivo, também considerava que os Presidentes tiveram suas atribuições ampliadas e, por isso, era contra a extinção dos Conselhos de Governo. Defendia que:

se fosse capaz de fazer mal conceito de alguém diria que a maior parte das reformas era para conduzir o Brasil ao sistema despótico: destruiu-se a regência de três, tirou-se o conselho de presidência, que opunha uma barreira aos presidentes, deu-se autoridades aos presidentes de nomear, demitir empregados, suspender magistrados, etc. aumenta-se toda a influência do poder executivo, etc., que quer [dizer] tudo isso? Que o poder executivo não pode aberrar de suas atribuições? [...].⁴¹

Indicando um retrocesso com as reformas, que concentrara atribuições nodais no executivo provincial, ainda afirmava que “os liberais”, em outros tempos, queriam restringir o poder executivo, mas que agora pretendiam o oposto, concedendo todas as atribuições possíveis a este poder.⁴²

Já em oposição à permanência do Conselho de Governo, bem como a propostas que pretendiam alterar a forma de escolha dos Presidentes de província, o deputado Antônio Joaquim de Mello, ressaltava a necessidade de manter o “essencial nexos e centro comum dos poderes”, e alegava:

Diz-se que o presidente pode-se tornar déspota, e que o conselho serve de o refrear, mas eu então direi que cesse de haver presidentes, e tratemos disso em forma, e venham as antigas juntas governativas, porém a existência de presidente com outros seis presidentes [...] é querer acintemente (*sic*) perder essa autoridade, é estabelecer um espantinho de administrador para ser escarnecido e ultrajado, que é o que até hoje tem sido os presidentes [...].⁴³

Se a memória do “despotismo” dos Presidentes de província no reinado de D. Pedro I e dos antigos e governadores capitães gerais fora por diversas vezes elencada a favor da permanência dos Conselhos de Governo, o deputado Mello recorria à visão, também nada positiva, sobre as Juntas Governativas, corpos coletivos não poucas vezes associados à anarquia e aos conflitos no período em torno da independência. Para ele, havia “muitíssimas ocasiões de conflitos, desgostos e quebra” entre os Presidentes de província e os Conselhos de Governo, nos quais também haviam “muitíssimas injustiças, despotismos e patronatos [...]”.⁴⁴

O deputado Vasconcellos, a despeito de vários de seus pronunciamentos anteriores às reformas da Constituição em 1834, quando tratara os Presidentes de província como

“herdeiros dos capitães-generais” e pleiteara a obrigatória cooperação dos Conselhos de Governo, agora era favorável a supressão destas instituições:

os atuais presidentes não tinham analogia com os capitães generais (apoiados) os quais acumulavam todos os poderes, e os presidentes tinham suas atribuições por lei, da qual não se podiam afastar. [...] O que lhe parecia que derogava a constituição era [...] que hajam conselhos de governo; porque a administração das províncias pela constituição era confiada aos presidentes [...].⁴⁵

Vasconcellos ainda afirmava que os Conselhos de Governo faziam mal ao Brasil, pois “embaraçavam o expediente”. O deputado, que também fora conselheiro de governo em Minas Gerais, relatava uma experiência diversa sobre a instituição, alegando que essa participação mostrava-lhe o quão atrasados e adiados os negócios provinciais eram em virtude destas instituições.⁴⁶ Defendia a unidade da ação do executivo e invertia o papel que até então atribuía às instituições eletivas provinciais, como limitadoras dos abusos dos Presidentes. Possivelmente, seu posicionamento estava marcado pelos acontecimentos da Revolta do Ano da Fumaça, nos quais ele estivera pessoalmente envolvido.

O deputado Gonçalves Martins, por sua vez, favorável a supressão dos Conselhos de Governo, esclarecia a mudança da opinião dos deputados em relação ao executivo provincial. Afirmava que a legislação, até então, havia sido “filha das circunstâncias” e “quando D. Pedro governava procurava-se tirar ao poder executivo força, por isso quando se incumbia alguma coisa ao presidente dizia-se sempre em conselho, tática para enfraquecer o poder em suas influências”.⁴⁷

Além da crença de que, com a Abdicação de D. Pedro I, seria possível o fortalecimento do poder executivo provincial, figurava, ainda, dentre os opositores da permanência dos Conselhos de Governo, as associações entre suas supressões e a do Conselho de Estado e digressões sobre a natureza poder executivo, assim como uma preocupação com a eficácia administrativa. Os políticos brasileiros, em constante contato com obras de direito-administrativo e em observância dos caminhos trilhados por outras nações, aspectos recorrentemente referenciados nos debates, indicavam uma inquietação, em especial, com dois impedimentos que teriam sido impostos pela lei de 20 de outubro de 1823: da unidade de ação e da atribuição de responsabilidade.

Da forma como estava concebida a organização do executivo provincial, havia a conjugação de corpos coletivos à atuação individual: os Conselhos, fruto de eleição, e os Presidentes, agentes únicos de nomeação. Alguns deputados argumentavam que, devido ao

caráter eletivo dos Conselhos de Governo, a escolha nem sempre recaía em indivíduos preparados para o exercício das funções, os quais, pela mesma razão, não detinham a confiança dos Presidentes, que não interferiam em suas nomeações. Estes Conselhos também possuíam, além do voto consultivo, voto deliberativo. Deste modo, afora o eventual despreparo dos conselheiros eleitos, a participação deliberativa, no entender dos opositores da vigência destas instituições, tornava a administração morosa, ao contrário do que deveria ser a ação executiva, que demandava celeridade e unidade. Outro ponto era a percepção de que, ou os Conselhos de Governo acatavam todas as propostas dos Presidentes ou não conseguiriam impor obstáculos a suas atuações, o que, nos dois casos, acabava por limitar as possibilidades de efetiva imputação de responsabilidade.

Empecilhos estes elencados pelos opositores à existência de Conselhos para os Presidentes, mesmo que em outro formato, a partir de uma associação direta entre as “antigas” instituições e as “novas” que se pretendia criar. Além do mais, havia uma problemática prática em retirar o caráter eletivo dos Conselhos para estabelecer outros de nomeação, mesmo que em nome da “boa administração”, o que poderia, no entender de muitos, não ser bem recebido pelos “Povos” ou pela “opinião pública”.

Ao fim, do texto oriundo do Senado, os deputados fizeram algumas alterações e adicionaram um artigo que declarava que ficavam extintos os Conselhos de Governo, e que as atribuições até então por eles exercidas seriam desempenhadas apenas pelos Presidentes.

Notamos uma inflexão em relação aos Conselhos de Governo realizada tanto nos debates do Ato Adicional como nos do regimento dos Presidentes de Província. Muitos dos deputados e senadores que defenderam a extinção dos Conselhos de Governo haviam, anteriormente, propugnado a obrigatória participação destas instituições na atuação dos Presidentes de província. As mudanças conjunturais relativas ao posicionamento frente ao poder executivo, acarretadas pela Abdicação de D. Pedro I; a experiência propiciada pelos conflitos ocorridos dentro dos Conselhos de Governo e entre eles e os Presidentes; os problemas administrativos decorrentes da organização estabelecida pela lei de 20 de outubro de 1823; e, não menos significativo, o estabelecimento de outros canais para o exercício político nas províncias, promoveram uma ressignificação da atuação do executivo provincial, que incluía uma rejeição às proposições tanto de manutenção dos Conselhos de Governo como de estabelecimento de outros Conselhos para os Presidentes.

Com o rearranjo, não era preciso, como antes, garantir a participação e exercício político-administrativo peculiar das províncias e de seus grupos a partir do executivo; isso se daria pelas Assembleias Legislativas. Antagonicamente, com as reformas constitucionais, era necessário reforçar os traços de unidade, integração e de presença do poder central na administração provincial, papel que seria desempenhado pelos Presidentes de província, autoridades que, como já destacou Andréa Slemian, foram consagradas como uma peça fundamental de união e de manutenção da monarquia.⁴⁸

Ainda perdura a lembrança...

Não se passou muito tempo até que o arranjo estabelecido em 1834 começasse a ser alvo de duras críticas. As legislaturas de 1834-1837 e de 1838-1841 tiveram como um de seus principais temas de debate a revisão da reforma constitucional. Além do descontentamento com o regente Feijó, o Ato Adicional, resultado de intensas negociações, acabou por descontentar “a todos”. O momento também foi marcado por uma rearticulação das identidades políticas até então dominantes, opondo regressistas e progressistas em torno da revisão do Ato Adicional, proposta pelos primeiros. A atribuição legislativa provincial não foi questionada de forma consistente, mas as definições de seus limites continuavam a gerar intensas polêmicas. Apesar dos embates, um movimento mais amplo de revisão centralista teve vez, a partir de medidas como a Lei de Interpretação do Ato Adicional, de revisão no Código de Processo Criminal, do restabelecimento do Conselho de Estado e da reformulação das Guardas Nacionais.⁴⁹

As proposições de revisão do governo das províncias, no entanto, não se restringiram apenas às Assembleias Legislativas provinciais, incluindo também o executivo provincial. Projetos alternativos ao adotado em 1834 foram pleiteados, inclusive com propostas para o (re) estabelecimento de Conselhos para os Presidentes de província. No relatório de 1848, o Ministro do Império, Visconde de Monte Alegre, sugeria, ao indicar a necessidade de uma ampla reforma administrativa, a criação de Conselhos auxiliares para os Presidentes de província⁵⁰. Pouco tempo depois, Magalhães e Castro ofereceu na Câmara dos Deputados um projeto que criava Conselhos para os Presidentes, o qual, no entanto, não teve seguimento⁵¹. Em 1858, o Marquês de Olinda, ocupando o ministério do Império, nomeou uma comissão, presidida por Visconde do Uruguai, para responder a vários quesitos acerca da administração executiva provincial, dentre eles, um sobre a conveniência de criarem Conselhos para os

Presidentes de província⁵². Em 1860, o Ministro do Império, Almeida Pereira, apresentou um plano de reforma administrativa à Assembleia Geral, que versava sobre a criação de Conselhos de Governo, o qual, no entanto, também não teve continuidade⁵³. Posteriormente, já em finais da década de 60, o Visconde de São Vicente submeteu ao Conselho Estado um detalhado projeto sobre a organização de Conselhos para os Presidentes de província, que passou por amplas discussões, mas foi rejeitado⁵⁴.

Essas indicações possuíam diferenças entre si de acordo com o autor, o momento e o espaço político de sua proposição, bem como abarcavam entendimentos distintos sobre as consequências da reinstituição de Conselhos para os Presidentes, com alguns, por exemplo, advogando que seria a descentralização administrativa e outros, ao contrário, uma centralização política “inadequada” diante das conjunturas do país. Todavia, salienta-se que, apesar de pleitearem a necessidade de Conselhos para os Presidentes de província, estas propostas também se distanciavam da organização dos Conselhos de Governo instituídos em 1823, principalmente, em relação à composição, a medida de participação nas resoluções dos Presidentes e as atribuições delegadas.

Este distanciamento estava marcado pela presença de uma percepção negativa sobre a experiência dos Conselhos de Governo ofertada pela lei de 20 de outubro de 1823. Tal como entre os argumentos elencados em favor da supressão dos Conselhos de Governo em 1834, críticas sobre a morosidade administrativa, as dificuldades na imputação de responsabilidade, os conflitos dentro dos Conselhos e com os Presidentes de província, as limitações legais, o caráter eletivo, dentre outros fatores eram utilizados para amparar a distinção entre as antigas instituições e as que se propunha estabelecer e, diga-se, também por aqueles que se colocavam contra as propostas.

Ao que, além disso, acrescentavam-se novos elementos como as problemáticas conjunturais específicas, do ponto de vista político e administrativo, e um aprimoramento do debate acerca do direito administrativo, cujo repertório teórico e prático fora diversificado tanto pela própria experiência brasileira (ou uma reconstrução acerca dela) como pela observância dos rumos de outros países que adotavam instituições semelhantes como França, Espanha e Portugal. Destaca-se, neste sentido, a ampla presença da premissa de uma necessária separação entre “política” e “administração”, de criação de outras instituições encarregadas do contencioso administrativo e, de maneira mais ampla, as crescentes tensões entre as províncias e o governo.

Visconde do Uruguai, na proposta elaborada a partir de solicitação Marques de Olinda como Ministro do Império, considerava conveniente a criação de Conselhos para os Presidentes de província. Porém, constatava graves defeitos na organização estabelecida pelo decreto de 20 de outubro de 1823:

Palavrões e nada de positivo e prático. Eram como diz Camões:
'Nomes com que se o povo néscio engana'.
Engana-se, mas desengana-se depois: e a decepção desmoraliza as instituições.⁵⁵

Para Visconde do Uruguai, os Conselhos de Governo, criados pela lei de 20 de outubro de 1823, eram imperfeitos, sobretudo, devido a sua constituição mediante eleição, à concentração de atribuições políticas e puramente executivas e ao estorvo que impunham para a imputação de responsabilidade. Estabelecidos em “épocas de partidos e de paixões políticas” ou “ou estorvavam a marcha do Presidente” ou “serviam-lhe de escudo”.⁵⁶

Por outro lado, a modelagem política-institucional criada após suas extinções, a partir do Regimento dos Presidentes de Província, também seria imprópria por concentrar o poder executivo provincial nos Presidentes de província, ignorando a “regra definida de que a deliberação deveria pertencer a vários”. Recorrendo à necessária separação entre “política” e “administração”, Visconde do Uruguai defendia que as alterações políticas, como as continuadas mudanças dos Presidentes de província, “resultado do estado político do país”, não poderiam intervir na administração: “entre nós, porém, infelizmente, tudo tem sido político. Todo o administrativo é subordinado ao político, e cada mudança de ministérios e presidentes opera uma completa transformação [...]”.⁵⁷

Uma das soluções, para Visconde do Uruguai, seria a criação de Conselhos para os Presidentes, mas de modo que não recaíssem nos mesmos problemas originados pelos Conselhos de Governo instituídos em 1823. Eles deveriam, para tanto, ser compostos mediante nomeação do Imperador e restritos a atos de pura administração e de contencioso administrativo, e não interferirem em medidas de natureza política ou discricionária, as quais precisariam ser “prontas e não estorvadas por formalidades”. Com isso, os Presidentes de província, “cujas decisões tanto podem influir na felicidade e bem-estar dos administrados ou fazer-lhes muito mal”, teriam a quem pedir conselho; tornariam eficaz a imputação de responsabilidade; remediariam os inconvenientes das constantes alterações dos Presidentes, “sendo os ditos conselhos depositários das tradições”; e dariam aos administrados uma garantia, principalmente, em relação às decisões de contencioso administrativo.⁵⁸

Motivações semelhantes estão presentes no projeto elaborado pelo Visconde de São Vicente, que inclusive compusera a comissão presidida por Visconde do Uruguai em 1858, apresentado de forma concomitante a uma proposta de reforma do Conselho de Estado. O projeto, mais detalhado que as considerações feitas por Visconde do Uruguai, pretendia a criação de Conselhos para os Presidentes, com atribuições administrativas e de contencioso administrativo, compostos por membros escolhidos pelo governo. Visconde de São Vicente, através dos trinta e um artigos do projeto, detalhava minuciosamente as possibilidades e limites da atuação destas instituições – suas atribuições na administração ativa e de contencioso - as matérias de cooperação necessária ou consultiva, as relações com os Presidentes de província e também com o Conselho de Estado.

Dentre as propostas para a reinstituição de Conselhos para os Presidentes de província, a apresentada no âmbito do Conselho de Estado consiste na que passou por um debate mais substancial e sistemático, ocupando um número expressivo de reuniões entre 1867 e 1868.

Mas apesar do reconhecimento sobre a utilidade destas instituições e seus efeitos positivos em países como França, Espanha e Portugal, da defesa do axioma de que a deliberação deve pertencer a vários e a execução a apenas um, da necessária separação entre política e administração e, até mesmo, dos “defeitos” da organização então vigente, muitos conselheiros colocaram-se contra o projeto a partir de argumentos como: o aumento excessivo das despesas, as limitações legais impostas pela Constituição e pelo Ato Adicional de 1834, a ausência de pessoas “ilustradas” e aptas para o serviço nas províncias, a demasiada centralização que a medida poderia acarretar e, também, a experiência ofertada pela vigência dos Conselhos de Governo instituídos em 1823.

Muitos conselheiros buscavam indicar a inconstitucionalidade da proposta, uma vez que, segundo o Ato Adicional, o poder legislativo central não poderia intervir nas leis relativas aos negócios puramente provinciais, a não ser nos casos marcados no próprio Ato Adicional. Além disso, diversos artigos foram acusados de transferir para o poder central a administração provincial, ao permitir, por exemplo, que as decisões ou atos dos presidentes em matéria administrativa, ouvido ou não o Conselho, tivessem recurso para o Ministério respectivo. Para além das limitações legais da proposta, o projeto poderia, na opinião de muitos, desagradar por ser uma medida “impolítica”, que usurparia “direitos” peculiares das províncias e dos municípios, provocando uma “centralização” em um momento nada propício para tal. No entender do conselheiro Nabuco, “o Governo Imperial, em vez de ganhar, perde muito com essa centralização, porque toma sobre si a pesada responsabilidade dos negócios locais, responsabilidade que o há de tornar odioso”.⁵⁹

A experiência dos Conselhos de Governo instituídos em 1823, bem como os motivos que levaram à supressão dessas instituições, também figurariam dentre os principais argumentos para a oposição ao projeto elaborado pelo Visconde de São Vicente. Para o conselheiro Sousa Franco:

Ainda perdura a lembrança das lutas entre os Conselhos, e os Presidentes das Províncias, com delongas e embaraços ao serviço público. Em algumas Províncias como na do Pará, a luta assumiu sérias proporções, e foi causa concorrente para a terrível catástrofe de 1835 [...]. O projeto surdo às vozes da experiência e desatendendo o princípio da unidade da ação, que a Constituição consagrou e a ciência e prática têm demonstrado indispensável, revive o Executivo colegial, e para ir ainda além do pensamento de 1823, aliás, reprovado em 1834, no Ato Adicional e Lei de 3 de outubro [...].⁶⁰

A experiência mostrara a ineficiência de semelhantes instituições, e perduravam na lembrança os conflitos e “embaraços” que elas ocasionaram. Nesta direção, os Conselhos de Governo seriam frequentemente referenciados como espaços dominados pelas “paixões”, o que, ao contrário de assegurar a necessária separação entre política e administração, contribuiria para a morosidade do serviço público e para o fomento de disputas entre seus membros e/ou com os Presidentes de província. Igualmente, tal como Souza Franco, o Barão de Muritiba indicava seus receios de que os Conselhos fossem “eivados muitas vezes das paixões locais, e dominados por interesses menos confessáveis. Instituição semelhante existiu antes da lei de 3 de outubro de 1834, abolida em razão dos inconvenientes, práticos que o tempo demonstrou”.⁶¹

Mais que isso, os problemas que teriam contribuído para que os Conselhos de Governo, instituídos pela lei de 20 de outubro de 1823, não tivessem o êxito necessário, ainda persistiriam no Brasil, conforme indicava o Barão de Bom Retiro:

A certos respeito, cumpre confessar, estamos ainda a braços com muitos dos obstáculos, que em 1834 foram alegados para a extinção dos conselhos das presidências, depois de cerca de dez anos de existência. Os autores da lei que os extinguiu, fundaram-se para isso [...] nos embaraços e estorvos, que nesses casos punham aqueles conselhos ao regular andamento da administração, já nas intrigas e dissidências de que foram causa em algumas províncias, já no estado de nulidade e desmoralização, a que em outras tinham chegado.⁶²

Apesar de sua utilidade, a ausência de legislação administrativa sistematizada, a divisão territorial em vigor, a falta de pessoas habilitadas, mas, também, o ressentimento com a morosidade administrativa, com as intrigas e dissensões ocasionadas nas províncias pelos

Conselhos de Governo, e sua “desmoralização”, no entender do Barão do Bom Retiro, faziam com que a sua reinstauração se convertesse em uma ameaça à própria ordem:

Houve sem dúvida nessa extinção assim pura e simples, falta de previdência notável [...] [mas] Receio que atualmente, como até 1834, os atos da administração provincial ressentam ainda muito, ora da morosidade na solução dos negócios por culpa dos conselhos, ora de lutas e dissensões que as paixões políticas façam aparecer entre eles [...] Receio sobretudo os maus efeitos dos ódios políticos que ainda nos cegam, às vezes, a razão, a ponto de entenderem os homens de partido (com honrosas mas não muito numerosas exceções) que quando se está em oposição tem-se o direito de lançar mão de todos os meios para se criar embaraços ao governo, e desmoralizá-lo.⁶³

Como ocorrera nos Conselhos de Governo, apesar das diferenças entre eles e os que se pretendia instituir, os efeitos das paixões políticas poderiam fazer-se sentir. Com isso, em especial nas províncias com “menor ilustração”, estes Conselhos, “assim desnaturados se converterão em máquinas fatais de guerra política”. Para o Barão do Bom Retiro, a confusão entre política e administração dominava o governo das províncias, fazendo com que os Presidentes fossem agentes políticos em primeiro lugar e administradores em segundo. E criar Conselhos para os Presidentes nestas circunstâncias, “quando o espírito político tem tudo invadido, e fazendo-se sentir em toda a parte”, não traria os efeitos esperados, ao contrário, agravaria “o mal em vez de atenuá-lo”.⁶⁴

Posicionamento este compartilhado por muitos outros conselheiros, os quais, recorrentemente, durante as discussões dos artigos específicos do projeto, continuariam a declarar-se contrários à criação de Conselhos para os Presidentes. A visão que persistia era a de que os Conselhos propostos – tal como os instituídos em 1823 - além de não serem uma solução para as dificuldades administrativas, poderiam acarretar sérias conturbações políticas, ainda mais em um contexto bastante delicado para a monarquia e de desgaste do próprio Conselho de Estado. Assim, o projeto, visto como promotor de uma excessiva “centralização”, em um momento no qual esperava-se o contrário, acabou derrotado.⁶⁵

Considerações Finais

Os Conselhos de Governo, criados pelo decreto de 20 de outubro de 1823, podem ser considerados como parte de uma experimentação institucional ensaiada nos anos iniciais do Império, que envolvia alguns dos aspectos primordiais para estruturação do Estado independente via monarquia constitucional: a organização das unidades intermediárias – e as problemáticas que acarretava, como a distribuição de poderes entre o centro e as províncias e

a inserção das elites provinciais ao governo – e a organização da política e da administração considerando pressupostos constitucionais, como a divisão entre poderes.

Relacionados à tradição e à inovação, a contiguidade histórica de práticas, instituições, valores e territórios herdados conjugados às mudanças oriundas de um “novo” ordenamento político, os Conselhos de Governo foram constituídos também tendo em vista a viabilização do governo, as condições materiais de “produção do poder” e a operacionalização política⁶⁶ diante da difusão de demandas representativas e constitucionais, da extensão geográfica do território, da coexistência de múltiplas configurações identitárias, a partir das quais os domínios regionais eram, muitas vezes, identificados às “pátrias”⁶⁷, de propostas de racionalização político-administrativa, das possibilidades de efetiva aplicação das leis e controle de autoridades, etc.

Apesar das ressignificações sobre seus papéis no arranjo institucional das províncias com a progressiva institucionalização da Constituição de 1824 – sobretudo com a instalação dos Conselhos Gerais - os Conselhos de Governo acabaram por desempenhar funções normativas essenciais para a organização dos poderes locais, regionais e central e de diversificadas esferas da política e da administração, acompanhando de perto os Presidentes de província.

Os Conselhos de Governo, sob esta perspectiva, foram espaços que agregavam as elites políticas provinciais ao projeto monárquico constitucional do Império, o qual, para além da presença mais ampla de uma tradição jusnaturalista, intentava manter a ordem, a unidade e a estabilidade; ao mesmo tempo, propiciavam a seus integrantes canais de oferta significativos, atuando como instâncias para o exercício do poder por parte das elites regionais. Os Conselhos de Governo - tendo em vista a extensão territorial e as longas distâncias, a existência de um território herdado, a necessidade de conhecimento circunscrito das realidades regionais para o “bom governo”, a proximidade destas instituições de outras autoridades provinciais e municipais, etc. - eram uma das alternativas disponíveis, nos anos iniciais do Império, para a viabilização da administração com o intuito de tornar eficaz a ação do Estado e sua efetiva expansão e para a integração das partes que formavam o Império à monarquia constitucional e ao centro político-administrativo.

Não obstante, esta experimentação institucional também tinha limitações derivadas tanto do aspecto normativo legal e formato institucional, como de questões de ordenamento prático, até porque as instituições são sempre algo a mais ou a menos “do que foi tensionado

pelos que as propuseram e implementaram”.⁶⁸ Limitações estas assinaladas em um contexto conflituoso e de revisão da organização política e administrativa do Império.

A despeito das divergências relativas à manutenção ou não de Conselhos para os Presidentes de província, os conflitos gerados nestas instituições e entre elas e os Presidentes, as queixas de “morosidade” nos assuntos administrativos, sua forma de composição eletiva, curto tempo de reuniões e outros aspectos decorrentes de seu formato institucional, as dificuldades para a imputação de responsabilidade, a criação de outros espaços para o exercício do poder pelas províncias e seus grupos, bem como uma revisão sobre a própria atuação dos Presidentes de província com a Abdicação de D. Pedro I e estabelecimento de um novo arranjo institucional para as províncias, acabaram por justificar as suas supressões em 1834.

Mas as divergências sobre a necessidade de Conselhos para os Presidentes de província continuaram a gerar controvérsias entre os políticos do Império, como indicam as propostas para sua reinstuição, ainda que de modo alternativo à organização estabelecida pelo decreto de 20 de outubro de 1823, bem como a oposição a elas. E, nos dois casos, as visões que prevaleciam sobre os Conselhos de Governo criados em 1823 eram bem similares àquelas que levaram a suas extinções em 1834. Para além das conjunturas políticas e desafios administrativos específicos contextuais, os quais engendraram tanto as propostas de reinstuição de Conselhos para os Presidentes como suas rejeições, os debates estavam marcados por uma percepção nada positiva da experiência ofertada pelos Conselhos de Governo. Ao que parece, estas instituições seriam predominantemente rememoradas como uma “capa de velhacos”.

¹ Sobre o assunto ver: ÁLVAREZ, Carlos Forcadell & MATEO, María Cruz Romeo (orgs.). *Provincia y Nación. Los territorios del liberalismo*. Zaragoza: Institución Fernando el Católico, 2006. p. 5.

² HESPANHA, António Manuel. Pequenas Repúblicas, Grandes Estados. Problemas de organização política entre Antigo Regime e Liberalismo. In: JANCSÓ, István (org.) *Brasil: formação do Estado e da Nação*. São Paulo - Ijuí: Hucitec, 2003. p. 94.

³ Cf. *Ibidem*.

⁴ GOUVÊA, Maria de Fátima. *O Império das Províncias: Rio de Janeiro, 1822-1889*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008. p. 18.

⁵ *Ibidem*, p. 15.

⁶ Sobre o movimento Vintista português ver: BERBEL, Márcia Regina. *A nação como artefato: deputados do Brasil nas Cortes portuguesas, 1821- 1822*. São Paulo: Hucitec: Fapesp, 1999.

⁷ Cf. SLEMIAN, Andréa. *Sob o Império das Leis: constituição e unidade nacional na formação do Brasil (1824-1834)*. Tese (Doutorado em História) – USP, São Paulo, 2006.

⁸ Os *Conselhos de Governo* também eram conhecidos como *Conselhos da Presidência*, *Conselhos Presidenciais*, *Conselhos Administrativos* ou *Conselhos Privativos*, sendo frequente, ainda, a sua referência conjugada ao Presidente de província a partir da forma *Presidente em Conselho*.

⁹ BRASIL. Decreto de 20 de outubro de 1823. *Colecção das leis da Assembleia Constituinte e Legislativa do Império do Brasil*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1887.

¹⁰ Ibidem.

¹¹ O arranjo institucional do executivo provincial estabelecido pelo decreto de 20 de outubro se aproximava da organização político-administrativa departamental francesa, instituída, sobretudo, a partir da lei de 28 de pluvioso do ano VIII da Revolução e, de forma mais direta, do texto da Constituição espanhola de Cádiz de 1812 na parte relativa as Deputações provinciais.

¹² Diário da Assembleia Geral, Constituinte, e Legislativa do Império do Brasil. Sessão de 26 de maio de 1823. p. 125.

¹³ Ibidem.

¹⁴ Duras críticas foram feitas à proposta de Andrada Machado em jornais federalistas pernambucanos, como no *Sentinella da Liberdade*. Cipriano Barata acusava o projeto de arbitrário e tirânico, pois estabelecia que os Presidentes e secretários seriam “eleitos pelo Imperador no Rio de Janeiro”, o que reduziria as províncias “a novo estado de Colônias”, mas agora, colônias do Rio de Janeiro. A escolha do Comandante das Armas pelo Rio de Janeiro também era criticada, pois estabeleceria o despotismo. Já os Conselhos, para Cipriano Barata, seriam uma ilusão, pois “são quatro homens eleitos com ar de mangação, para se reunirem duas vezes no ano”. Ver: FONSECA, Sílvia Carla Pereira Brito. *Federalismo: a experiência americana de um conceito (1820 – 1835)*. *Locus: Revista de História, Juiz de Fora*, v.36, n.01. p. 85-116, 2013.p. 97.

¹⁵ Como na lei de 15 de outubro de 1827, no decreto de 29 de julho de 1828 e na lei 29 de Agosto de 1828.

¹⁶ Este é o caso das leis de 6 de Junho de 1831 e 14 de Junho de 1831.

¹⁷ Determinados pela lei de 14 de Junho de 1831.

¹⁸ Como na lei de 29 de novembro de 1832.

¹⁹ A partir da lei de 18 de agosto de 1831 e do decreto de 25 de outubro de 1832.

²⁰ Mediante o decreto de 7 de Outubro de 1833.

²¹ Em leis como a de 15 de Dezembro de 1830, de 04 de outubro de 1831, de 15 de Novembro de 1831 e de 24 de Outubro de 1832.

²² Anais da Câmara dos Deputados do Império do Brasil. Sessão de 28 de maio de 1828. p. 120.

²³ OLIVEIRA, Carlos Eduardo França de. *Poder local e palavra impressa: São Paulo, 1824-1834*. Dissertação (Mestrado em História) – USP, São Paulo, 2009. p. 346.

²⁴ BASILE, Marcello. O laboratório da nação: a era regencial (1831 - 1840). In: GRINBERG, Keyla & SALLES, Ricardo (org.). *O Brasil Imperial*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010. v. 2. p. 72.

²⁵ Anais do Senado do Império do Brasil. Sessão de 14 de agosto de 1833. p. 28.

²⁶ Nesta direção é possível mencionar a decisão de 22 de agosto de 1833 que reforçava o princípio do decreto de 20 de outubro de 1823, e o ampliava para as matérias cometidas posteriormente aos Presidentes em Conselho, nomeadamente, a possibilidade de decisão temporária de matérias urgentes individualmente por parte dos Presidentes, sem a cooperação dos Conselhos de Governo, quando não houvesse condições destes se reunirem.

²⁷ Sobre a Revolta do Ano da Fumaça ver: BARATA, Alexandre Mansur. A Revolta do Ano da Fumaça. In: *Revista do Arquivo Público Mineiro*. Belo Horizonte, ano L, n. 1, jan./jun. 2014.

²⁸ Anais da Câmara dos Deputados do Império do Brasil. Sessão de 08 de julho de 1834. p. 48-49.

²⁹ Idem. Sessão de 09 de julho de 1834. p. 59.

³⁰ Idem. Sessão de 07 de julho de 1834. p. 49.

³¹ Ibidem, p. 49.

³² Ibidem, p. 49.

³³ Ibidem, p. 50.

³⁴ Anais do Senado do Império do Brasil. Sessão de 3 de junho de 1834. p. 59.

³⁵ Idem. Sessão de 4 de junho de 1834. p. 63.

³⁶ SLEMIAN, 2006. p. 297.

³⁷ Anais da Câmara dos Deputados do Império do Brasil. Sessão de 04 de agosto de 1834. p. 187.

³⁸ Ibidem, p. 188.

³⁹ Ibidem, p. 187.

⁴⁰ Ibidem, p. 189.

⁴¹ Ibidem, p. 190.

⁴² Ibidem, p. 190.

⁴³ Ibidem, p. 192.

⁴⁴ Ibidem, p. 192.

⁴⁵ Ibidem, p. 193.

⁴⁶ Ibidem, p. 193.

⁴⁷ Idem. Sessão de 05 de agosto de 1834. p. 199.

⁴⁸ SLEMIAN, 2006. p. 299.

⁴⁹ Cf. BASILE, 2010.

⁵⁰ CARVALHO, José da Costa (Visconde de Monte Alegre). *Relatório da Repartição dos Negócios do Império apresentado a Assembleia Geral Legislativa na 1ª sessão da 8ª legislatura pelo respectivo Ministro e Secretário de Estado*. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1850. p. 04-07.

⁵¹ Foi apresentado na sessão da Câmara dos Deputados de 31 de maio de 1850 e encaminhado à Comissão de Constituição.

⁵² LIMA, Pedro de Araújo (Marquês de Olinda). *Relatório do ano de 1857 apresentado a Assembleia Geral e Legislativa na 2ª sessão da 10ª Legislatura pelo Ministro e Secretário de Estado dos Negócios do Império*. Rio de Janeiro: Typografia Universal de Laemmert, 1858. p. 01-18. O texto também foi publicado em: SOUZA, Paulino José Soares de Souza (Visconde do Uruguai). *Bases para uma melhor Organização das Administrações Provinciais*. Rio de Janeiro, Typografia Nacional, 1858.

⁵³ FILHO, João de Almeida Pereira. *Relatório apresentado a Assembleia Geral Legislativa na 4ª sessão da 10ª Legislatura pelo Ministro e Secretário de Estado dos Negócios do Império*. Rio de Janeiro: Typographia Universal de Laemmert, 1860. p. 10-11.

⁵⁴ Atas do Conselho de Estado. Sessão de 14 de novembro de 1867.

⁵⁵ SOUZA, Paulino José Soares de Souza (Visconde do Uruguai). *Bases para uma melhor Organização das Administrações Provinciais*. Rio de Janeiro, Typografia Nacional, 1858. p. 05.

⁵⁶ Ibidem, p. 05.

⁵⁷ Ibidem, p. 02.

⁵⁸ Cf. Ibidem.

⁵⁹ Atas do Conselho de Estado. Sessão de 19 de dezembro de 1867.

⁶⁰ Idem. Sessão de 14 de novembro de 1867.

⁶¹ Ibidem.

⁶² Ibidem.

⁶³ Ibidem.

⁶⁴ Ibidem.

⁶⁵ Cf. MARTINS, Maria Fernanda Vieira. *A velha arte de governar: um estudo sobre política e elites a partir do Conselho de Estado (1842-1889)*. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2007. p. 316.

⁶⁶ Cf. HESPANHA, 2003.

⁶⁷ Cf. JANCSÓ, István e PIMENTA, João Paulo. Peças de um mosaico (ou apontamentos para o estudo da emergência da identidade nacional brasileira). In: MOTA, Carlos Guilherme (org.). *Viagem incompleta: A experiência brasileira (1500-2000). Formação: histórias*. São Paulo: Senac, 2000.

⁶⁸ VELLASCO, Ivan de Andrade. Juízes de paz, mobilização e interiorização da política: algumas hipóteses de investigação das formas de justiça local e participação política no Império (1827-1842). In: CARVALHO, José Murilo; PEREIRA, Miriam Halpern; RIBEIRO, Gladys Sabina & VAZ, Maria João. *Linguagens e fronteiras do poder*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2011. p. 286. Ver também: HESPANHA, António Manuel. *História das instituições: épocas medieval e moderna*. Coimbra: Almedina, 1982; GIL PUJOL, Xavier. *Tiempo de política: perspectivas historiográficas sobre la Europa moderna*. Barcelona: Universitat de Barcelona, 2006.

Referências Bibliográficas

ÁLVAREZ, Carlos Forcadell & MATEO, María Cruz Romeo (orgs.). *Provincia y Nación. Los territorios del liberalismo*. Zaragoza: Institución Fernando el Católico, 2006.

BARATA, Alexandre Mansur. A Revolta do Ano da Fumaça. In: *Revista do Arquivo Público Mineiro*. Belo Horizonte, ano L, n. 1, jan./jun. 2014.

BASILE, Marcello. O laboratório da nação: a era regencial (1831 - 1840). In: GRINBERG, Keyla & SALLES, Ricardo (org.). *O Brasil Imperial*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010. v. 2.

BERBEL. Márcia Regina. *A nação como artefato: deputados do Brasil nas Cortes portuguesas, 1821- 1822*. São Paulo: Hucitec: Fapesp, 1999.

FONSECA, Silvia Carla Pereira Brito. Federalismo: a experiência americana de um conceito (1820 – 1835). *Locus: Revista de História, Juiz de Fora*, v.36, n.01. p. 85-116, 2013.

GIL PUJOL, Xavier. *Tiempo de política: perspectivas historiográficas sobre la Europa moderna*. Barcelona: Universitat de Barcelona, 2006.

GOUVÊA, Maria de Fátima. *O Império das Províncias: Rio de Janeiro, 1822-1889*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

HESPANHA, António Manuel. *História das instituições: épocas medieval e moderna*. Coimbra: Almedina, 1982.

HESPANHA, António Manuel. Pequenas Repúblicas, Grandes Estados. Problemas de organização política entre Antigo Regime e Liberalismo. In: JANCSÓ, István (org.) *Brasil: formação do Estado e da Nação*. São Paulo - Ijuí: Hucitec, 2003.

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

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.

OLIVEIRA, Carlos Eduardo França de. *Poder local e palavra impressa: São Paulo, 1824-1834*. Dissertação (Mestrado em História) – USP, São Paulo, 2009.

SLEMIAN, Andréa. *Sob o Império das Leis: constituição e unidade nacional na formação do Brasil (1824-1834)*. Tese (Doutorado em História) – USP, São Paulo, 2006.

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