

Elisabete Weber Scharf

Sem briga não há eleição: Representações eleitorais a partir dos pareceres
do Conselho de Estado em 1853

Trabalho de Conclusão do Curso de História.
Universidade Federal de Santa Catarina,
Centro de Filosofia e Ciências Humanas.
Orientadora: Prof Dra Beatriz Gallotti Mamigonian.

Florianópolis, fevereiro de 2011.

AGRADECIMENTOS

À professora Dr^a Beatriz Gallotti Mamigonian que, além de ser uma ótima orientadora, indicou as fontes que foram utilizadas neste trabalho.

À minha mãe não só pelo apoio e incentivo durante todo o curso, mas também pelas broncas na reta final. Seu “puxão de orelha” me fez continuar quando eu já estava prestes a desistir.

À minha bisavó Maricha que sempre tem um colinho para mim com muito amor.

Ao meu irmão e minha tia Inara, que perderam suas noites revisando este texto, quando o tempo estava cada vez mais curto.

À minha tia Luciane, que emprestou o silêncio do seu apartamento quando meus vizinhos me enlouqueciam.

Ao Maurício, meu namorado, que além do apoio incondicional, ajudou minha mãe nas broncas para eu terminar este trabalho.

Ao Seu Ivanor e à Isadora que me receberam com muito carinho e atenção no Rio de Janeiro quando precisei fazer a pesquisa das fontes no Arquivo Nacional.

À Virgínia que dividiu apartamento comigo por dois ótimos anos e se tornou uma grande amiga. As longas conversas que tivemos sobre meu TCC foram fundamentais para o amadurecimento das minhas idéias. Sua disponibilidade em ajudar supriu minha restrição de horários.

À Ana Paula Pruner que, assim como a Virgínia, discutia comigo cada uma das minhas dúvidas, contribuindo diretamente para a definição dos meus objetivos.

À Lis e à Soraia que com o excesso de sinceridade que lhes é característico praticamente me obrigaram a terminar o curso.

Ao Vinicius, vulgo Moscão, pelo empenho em conseguir um dos livros que mais usei neste trabalho.

Aos amigos da UFSC que deixaram a caminhada mais leve e divertida, mas que infelizmente não mantemos mais um contato tão frequente. Entre eles, a Ana Paula Henrique, a Ana Luiza, o Vitor, o Marcão, o Maurício e a turma do Pet-História.

Aos meus colegas do Banco do Brasil por me pentelharem para irem a uma festa de formatura e, de certa forma, me estimularem a concluir o TCC.

Aos meus amigos de longa data Daniela, Alexandra, Gabriela, Rafa e Nilton que cresceram comigo, comemorando os bons momentos e me apoiando nos difíceis.

Aos meus familiares que sempre me apoiaram e demonstraram seu carinho e preocupação. Entre eles, o tio Marcio, a Eliane, a Cacá e o Aldo e a Dona Ivone.

A todos não citados aqui, mas que sabem que fazem parte da minha vida e, de uma forma ou de outra, contribuíram para a conclusão deste trabalho.

ÍNDICE

Introdução.....	04
Capítulo I – A Legislação Eleitoral.....	08
Capítulo II – O Conselho de Estado.....	21
Capítulo III – O papel das representações no processo eleitoral.....	32
Considerações Finais.....	40
Anexos.....	42
Bibliografia.....	51
Fontes.....	54

INTRODUÇÃO

Em 11 de outubro de 1853, a Seção dos Negócios do Império do Conselho de Estado emitia seu parecer a respeito da representação feita por Tristão da Cunha Moraes, em que este expôs as irregularidades ocorridas na última eleição da freguesia do Curralinho, em Goiás.¹ A eleição colocada em dúvida era para juízes de paz e vereadores e ocorreu nos dias 07 e 08 de setembro de 1852. Segundo o denunciante, houve algumas irregularidades em relação à lista de qualificação e às formalidades que deveriam ser seguidas no processo eleitoral. Os conselheiros, apesar de citarem os artigos da Lei Eleitoral de 1846 que comprovariam que a legislação não foi seguida, levaram em conta as declarações emitidas pelo presidente da Mesa Eleitoral e pelo presidente da província. A Seção entendeu que a defesa estava bem fundamentada e lançou um parecer contrário à representação, sugerindo que a eleição não fosse anulada.

Este parecer tomado de exemplo nos leva a alguns questionamentos. A primeira reflexão que fazemos é a respeito da ligação de um morador de uma freguesia distante da Corte com o Conselho de Estado. Não sabemos quem era Tristão da Cunha Moraes, nem o seu papel na vida política da freguesia do Curralinho, mas percebemos que este conseguia se fazer ouvido pelo imperador. Questionamos também o que era a Seção de Negócios do Império e qual foi sua real função na administração pública durante o século XIX. Estes são os objetivos centrais deste trabalho e para respondê-los trabalhamos pontualmente as características e singularidades percebidas na documentação analisada.

A respeito das fontes, trata-se de pareceres emitidos pela Seção dos Negócios do Império do Conselho de Estado. Estes pareceres encontram-se disponíveis para pesquisa no Arquivo Nacional do Rio de Janeiro, no Fundo Conselho de Estado, na Seção dos Negócios do Império, Caixa 516, pacote um. Neste pacote, há vinte e quatro processos, todos a respeito de eleições em 1853. Os processos foram capeados com a data do parecer, o resumo da representação e a província de origem.² Cada processo foi organizado de forma cronológica, sendo que os primeiros documentos são os mais recentes. Assim, os processos eram inicialmente compostos pelo ofício do presidente da província pedindo o encaminhamento da representação que lhe foi feita, além da própria

¹ Parecer da Seção de Negócios do Império de 11 de outubro de 1853. In: Arquivo Nacional do Estado do Rio de Janeiro. Fundo Conselho de Estado, Seção dos Negócios do Império, Caixa 516, pacote um.

² Imagem do documento disponibilizada em anexo.

representação e de documentos anexos como declarações de personagens envolvidas nas denúncias e cópias de atas eleitorais. Em uma segunda etapa, anexava-se ao processo o ofício emitido pelo Ministério dos Negócios do Império solicitando a consulta da Seção de Negócios do Império do Conselho de Estado. A próxima documentação anexada ao processo era o parecer da Seção de Negócios do Império. Neste encontramos não só o parecer dos conselheiros, mas também as informações apresentadas no processo que justificavam a posição adotada pelo Conselho. Outra informação que consta nos processos é o resultado final da representação. Na primeira folha do parecer encontramos a frase “como parece” seguida da rubrica do imperador, indicando que Dom Pedro II havia concordado com a posição tomada pelos conselheiros.

Durante o primeiro capítulo deste trabalho tentamos entender a legislação eleitoral no império. Para o recorte temporal que propomos aqui, a Lei Eleitoral de 1846 e os decretos e regulamentos emitidos durante esta década são a base da nossa pesquisa. Destacamos que para se chegar a esta legislação houve um processo intenso de reformas e modificações, não só no campo eleitoral, mas também em todas as leis brasileiras. Quando fazemos um retrospecto dos últimos vinte e cinco anos, entre o primeiro decreto tratando de eleições, emitido em 1821, e a Reforma Eleitoral de 1846, encontramos bruscas mudanças na condução política do país, a começar pela situação dos governantes. Dom João VI havia retornado a Portugal e deixado em seu lugar Dom Pedro como príncipe regente. Em seguida teve início o processo de independência que elevou Dom Pedro I a imperador do Brasil. Para não perder o trono lusitano, o novo imperador renunciou ao trono brasileiro a favor do filho e retornou à Europa. Devido à pouca idade de Dom Pedro II, tivemos os governos das regências até o golpe da maioria que nomeou Dom Pedro II imperador do Brasil em 1840. Assim, levando em conta a série de mudanças descritas acima em relação ao mais alto cargo da administração pública, se torna mais compreensível a seqüência de alterações constatadas na legislação eleitoral durante o Capítulo I deste trabalho.

O primeiro capítulo foi desenvolvido a partir de três questionamentos: quem votava? O que era o processo eleitoral? E por que se votava? Para respondermos à primeira questão, discutimos a noção de cidadania presente no império. A leitura das obras *Pontos e Bordados: escritos de história e política* e *A Construção da Ordem: a elite política imperial*; *Teatro de Sombra: a política imperial* de José Murilo de Carvalho foram de fundamental importância para embasar a discussão acerca de cidadania. Quanto ao segundo item, nos atemos mais no processo eleitoral em si, na

descrição das diferentes etapas que compunham a eleição. Além de recorrermos inúmeras vezes aos artigos da Lei Eleitoral de 1846, disponíveis no livro *O Sistema Eleitoral no Império* de Francisco Belisário Soares de Souza de 1979, a própria obra deste autor foi de grande valia. Um ponto em destaque é o fato de o autor ser contemporâneo ao período que trata a obra. Já na terceira questão do capítulo, discutimos uma característica marcante do jogo político brasileiro, o clientelismo. Como fonte bibliográfica, recorremos a Richard Graham em seu trabalho *Clientelismo e Política no Brasil do Século XIX*. Esta obra foi fundamental para a compreensão do processo eleitoral, uma vez que o autor trata não só da montagem das redes clientelares no âmbito local, mas também de sua manutenção no nível do poder central.

No segundo capítulo tratamos especificamente do Conselho de Estado. Discutimos qual era a função deste órgão do governo central com características tão distintas. Para tanto, apresentamos brevemente a legislação que regulamentava e regia o Conselho. Tivemos acesso a tais leis por meio da obra *O Conselho de Estado: o quinto poder?* de José Honório Rodrigues. No seu estudo, Rodrigues detalha tanto a formação do Conselho, quanto sua relação com os poderes Legislativo, Executivo, Judiciário e Moderador. Outro ponto levantado foi o funcionamento do Conselho e da Seção de Negócios do Império. Fez-se necessário compreender quem eram os conselheiros, qual sua origem e posição política. Mais uma vez o trabalho de José Murilo de Carvalho pode ser citado. *A Construção da Ordem* nos fornece uma ótima visão da formação de uma elite política imperial, como sugere o próprio subtítulo do livro. Já o estudo de José Reinaldo Lima Lopes, intitulado *O Oráculo de Delfos: O Conselho de Estado no Brasil – Império* apresenta uma visão mais jurídica do Conselho. Lopes, justamente por sua formação como doutor em Direito, trata com mais ênfase das atividades dos conselheiros, destacando o papel de intérprete da legislação atribuído ao Conselho de Estado. Além das obras já citadas aqui, outra fonte bibliográfica utilizada foi o trabalho de Maria Fernanda Vieira Martins. No livro *A Velha Arte de Governar: um estudo sobre política e elites a partir do Conselho de Estado* a autora faz uma densa pesquisa que vem de encontro com a obra de Carvalho, porém entendendo a formação e a maneira de governar da elite brasileira no século XIX através do funcionamento do Conselho de Estado.

Finalmente, no terceiro capítulo analisamos minuciosamente as fontes escolhidas. Para o presente trabalho restringimos esta averiguação detalhada a apenas um processo. No entanto, pela extensão de seu conteúdo e pela grande quantidade de

denúncias apresentadas, esta única representação se torna suficiente. Através da documentação analisada, buscamos perceber a maneira pela qual a Seção de Negócios do Império lidava com os processos. Comparando as denúncias dos requerentes, as defesas dos envolvidos e, principalmente, os pareceres dos conselheiros, buscamos entender o resultado prático das representações, avaliar, de certa forma, a influência dos cidadãos comuns na política.

Sendo assim, com este estudo procuramos primeiramente apresentar o processo eleitoral no império. Buscamos definir as personagens presentes nas eleições tanto na esfera local, quanto no poder central. Em seguida, damos ênfase ao Conselho de Estado e à Seção de Negócios do Império. Tentamos entender qual a verdadeira função dos conselheiros e a relevância destes para a política imperial. Por fim, na terceira parte do trabalho, através das fontes selecionadas e a partir da discussão bibliográfica feita nos capítulos anteriores, nos propomos a averiguar o resultado prático das representações. Deste modo, procuramos responder às primeiras questões que nos levaram a este estudo: o vínculo entre o poder central e os cidadãos na esfera local e o papel do Conselho de Estado na engrenagem da política imperial.

Capítulo I

A LEGISLAÇÃO ELEITORAL

“Três foram, a meu ver, as preocupações básicas que acompanharam os esforços de regulamentação eleitoral: a definição da cidadania, isto é, de quem pode votar e ser votado; a garantia da representação das minorias, isto é, a prevenção da ditadura de um partido ou facção; e a verdade eleitoral, isto é, a eliminação de influências espúrias, seja da parte do governo, seja da parte do poder privado. (...) No que se refere à definição de cidadania, a evolução da legislação foi uma involução”.³

Para entendermos em que contexto estava situada a Seção de Negócios do Império do Conselho de Estado no ano de 1853 e as demais personagens em destaque no processo político da época, como os Presidentes de Províncias, Juizes de Paz e os próprios Conselheiros, precisamos compreender como o processo de construção da cidadania e da legislação eleitoral se deu no Brasil. Em 1824, com a necessidade de uma constituição imperial, foi buscado um modelo para suprir essa falta. Nos países da Europa ocidental e os Estados Unidos, países estes em que o Brasil, em diferentes períodos, buscou referências, a cidadania foi moldada gradualmente pela população. Segundo José Murilo de Carvalho “a cidadania foi uma construção lenta da própria população, uma experiência vivida: tornou-se um sólido valor coletivo pelo qual se achava que valia a pena viver, lutar e até mesmo morrer”.⁴ Foi através desta forte noção de cidadania que estes países constituíram seus direitos civis e posteriormente seus direitos políticos. Já no Brasil, este “sólido valor coletivo” não existiu e os direitos civis e políticos foram consolidados pela Constituição Imperial de 1824. Com uma nação sem a consciência de seus direitos civis e, portanto, sem a real ciência de até que ponto se estenderia os limites do Estado, se tornou inevitável que o direito ao voto e, por extensão, o processo eleitoral não fosse visto como a maneira mais legítima de expressão da cidadania. Ao contrário, se tornou moeda de troca em uma sociedade moldada pelo clientelismo, em que a lealdade imposta pelas relações clientelares falava mais alto que o vago conhecimento cívico e político de grande parcela da população brasileira.

³ CARVALHO, José Murilo de. *A Construção da Ordem: a elite política imperial; Teatro de Sombras: a política imperial*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007. p 393.

⁴ CARVALHO, José Murilo de. *Pontos e Bordados: escritos de história e política*. . Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1998. p 280.

Conforme definia a Constituição brasileira de 1824, eram cidadãos “todos os homens livres – libertos ou ingênuos – nascidos no Brasil ou naturalizados brasileiros, com igual acesso aos direitos civis, e diferenciados apenas do ponto de vista dos direitos políticos”.⁵ Poderiam exercer seus direitos políticos todos os homens maiores de 25 anos,⁶ que não fossem assalariados e criados de servir e religiosos. A partir dessa distinção básica se dava a diferenciação dos direitos políticos que se baseava na renda, havendo assim três classificações: os *cidadãos passivos* que seriam os que não possuíam a renda mínima exigida para exercer os direitos políticos; os *cidadãos ativos votantes* que, por possuírem renda suficiente (100 mil-réis), constituíam as listas de qualificação, ou seja, tinham direito de participar da escolha dos eleitores na primeira etapa do processo eleitoral; e os *cidadãos ativos eleitores e elegíveis* da qual faziam parte todos os homens nascidos livres e que dispusessem de renda anual superior a 200 mil-réis, sendo que deste segundo grupo de cidadãos é que eram escolhidos, através das eleições primárias, os eleitores para a próxima etapa do processo eleitoral da qual eram eleitos os deputados e senadores. As eleições eram denominadas indiretas por esta separação em etapas.

A legislação eleitoral do império para eleições em âmbito nacional teve início com o Decreto de 7 de março de 1821. Neste, Sua Majestade Dom João VI “manda proceder a nomeação dos deputados às Cortes Portuguesas, dando instruções a respeito”.⁷ Este decreto foi desenvolvido com base na Constituição Espanhola de 1812 e adotado para o Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves. O decreto permitia ao Brasil realizar eleições para deputados que representariam o país na corte portuguesa, uma vez que Dom João VI já havia regressado a Portugal. Por este decreto seriam formadas Juntas Eleitorais para definirem os eleitores de cada freguesia. Os eleitores seriam escolhidos entre os cidadãos maiores de vinte e cinco anos moradores e residentes na freguesia. Portanto, a definição de quem poderia ser eleitor ainda não incluía o valor mínimo de renda, nem restringia os assalariados, criados e religiosos.⁸

A segunda alteração da legislação eleitoral ocorreu em 1822 quando Dom Pedro I, então Príncipe Regente, despachou o Decreto de 3 de junho de 1822 ordenando a

⁵ VAINFAS, Ronaldo (org). *Dicionário do Brasil imperial (1822-1889)*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2002. p 139.

⁶ Essa maioria exigida caía para 21 anos para homens casados, Oficiais Militares, Bacharéis formados e Clérigos de Ordens Sacras, conforme art. 92 da Constituição brasileira de 1824.

⁷ Decreto Imperial de 07 de março de 1821. In: SOUZA, Francisco Belisário Soares de. *O Sistema Eleitoral no Império*. Brasília: Senado Federal, 1979. p 163.

⁸ Artigo 45 do Decreto Imperial de 07 de março de 1821. Ibidem, p 166.

convocação de uma Assembléia Geral Constituinte e Legislativa formada pelos Deputados das Províncias do Brasil que foram eleitos segundo as regras expostas no Decreto.⁹ A partir de 1824, com a definição da Constituição Brasileira, as regras para se procederem as eleições no Brasil partiriam deste documento.¹⁰ As eleições, denominadas indiretas, ocorriam em etapas distintas: as eleições para juizes de paz e vereadores das câmaras municipais, as eleições primárias para definição dos eleitores e as eleições secundárias para as eleições de senadores, deputados e membros das assembleias provinciais.

Entretanto, a legislação eleitoral que compunha a Constituição de 1824 não satisfazia plenamente os que comandavam o processo eleitoral. Buscavam-se formas de manter o processo válido e com credibilidade, aceito por todos os setores da população, mas acima de tudo, que ampliasse e fortalecesse o poder central. A primeira tentativa de ajuste da legislação foi o Decreto nº 157 de 04 de maio de 1842.¹¹ Neste, destaca-se a inclusão da lista de qualificação dos votantes feita por uma junta formada pelo Juiz de Paz com a função de presidente, pelo Pároco e pelo subdelegado no papel de fiscal, além da formação da mesa paroquial nomeada entre os cidadãos ativos votantes. Entretanto, como coloca Victor Nunes Leal

“A esse tempo, os delegados e subdelegados de polícia eram meras criaturas do poder central, nos termos da lei de 03 de dezembro de 1841. Sua influência na qualificação dos votantes deu lugar, assim, à mais desembaraçada violência, corrompendo completamente o resultado dos pleitos”.¹²

Assim, com o tempo, exatamente esta inovação serviria para expor a precariedade do sistema eleitoral. O envolvimento de autoridades policiais no processo eleitoral não trouxe credibilidade à situação, mas sim expôs mais uma maneira usada pelo poder central para interferir nos resultados eleitorais.

Apesar do Decreto de 1842, após a Constituição de 1824, a principal alteração na legislação eleitoral sancionada pelo Parlamento ocorreu com a Lei nº 387 de 19 de agosto de 1846. Esta lei determinava o modo de “proceder às eleições de Senadores,

⁹ Decreto Imperial de 03 de junho de 1822. Ibidem, Op., Cit., p 177.

¹⁰ Decreto Imperial de 26 de março de 1824. In: SOUZA, Francisco Belisário Soares de. *O Sistema Eleitoral...* Op., Cit., p 187.

¹¹ Decreto nº 157 de 04 de maio de 1842. Ibidem, p 201.

¹² LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, Enxada e Voto: o município e o regime representativo*. 3ª ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1976. p 220-221.

Deputados, Membros das Assembléias Provinciais, Juizes de Paz e Câmaras Municipais”.¹³ Uma de suas principais alterações foi a retirada das autoridades policiais do processo de qualificação dos votantes. Outra grande alteração foi em relação aos aspectos usados para a definição das listas de qualificação dos votantes. A comprovação de renda passou a ser calculada em prata, o que na prática significava dobrar o valor da renda mínima e assim restringir a participação de cidadãos de baixa renda por serem considerados mais vulneráveis a pressões. Entretanto, sabe-se que o valor estipulado não era alto visto que era facilmente atingido pelos trabalhadores livres do meio rural. Graham cita um ensaísta político de meados do século XIX que coloca justamente que “a lei excluía apenas mulheres, crianças e o idiota da vila”.¹⁴ Percebemos então que a inclusão ou exclusão de votantes nas listas de qualificação não dependiam necessariamente de quem possuía as qualificações legais para participar dos processos eleitorais, mas sim das escolhas das juntas de qualificação que organizavam a vida política nas freguesias conforme as intenções dos chefes locais. No âmbito do poder central, uma visão contemporânea nos é fornecida por Francisco Belisário Soares de Souza que, citando Kant, destaca que

“O direito é a liberdade de cada um coexistindo com a liberdade de todos’. Isto é, o exercício de um direito é pleno e completo dentro de sua esfera de ação e limita-se pelo direito de terceiro. Escolher um representante, um legislador é influir na marcha da sociedade, é fazer refletir sobre terceiros uma ação a que estes só devem submeter-se no caso de existirem os requisitos de acerto ou, pelo menos, probabilidade dele”.¹⁵

Desta forma, para a grande parte dos políticos que se encontravam no topo da hierarquia social do império, qualificar os votantes significava simplesmente que nem todos os cidadãos estavam aptos a participar da escolha de seus representantes. A lei eleitoral tinha, portanto, a função de proteger os direitos dos cidadãos com “condições” de escolherem seus representantes daqueles que não eram considerados capazes.

O processo eleitoral tinha início em meados de dezembro de cada ano quando o juiz de paz de cada província convocava – através de jornais, editais e/ou notificações enviadas por oficiais de justiça – os eleitores de segundo grau da paróquia e seus

¹³ Lei nº 387 de 19 de agosto de 1846. In: SOUZA, Francisco Belisário Soares de. *O Sistema Eleitoral...* Op., Cit., p 208.

¹⁴ GRAHAM, Richard. *Clientelismo e política no Brasil do século XIX*. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 1997. p 142-143.

¹⁵ SOUZA, Francisco Belisário Soares de. *O Sistema Eleitoral...* Op., Cit., p 129.

suplentes, conforme o número de eleitores definidos na última eleição, para a formação da junta de qualificação. De acordo com o artigo 107 da Lei n° 387 de 19 de agosto de 1846, a quantidade de eleitores era determinada pelo número de fogos¹⁶ de uma paróquia, sendo que para cada cem fogos havia um eleitor. As paróquias que, na contagem em múltiplos de cem, possuíam uma fração maior de cinquenta fogos asseguravam mais um eleitor. Mesmo as freguesias que não alcançavam o número de cem fogos tinham o direito de enviar um eleitor para representá-las. Assim, o juiz de paz, o escrivão de paz e os eleitores e suplentes convocados reuniam-se em data acordada para a formação da junta de qualificação que era composta de um presidente e quatro eleitores. O juiz de paz, exercendo o papel de presidente da junta, dividia os eleitores em dois grupos: os mais votados na última eleição e os menos votados. Caso o número de eleitores fosse ímpar, excluía-se o eleitor mais votado. O menos votado da primeira turma e o mais votado da segunda turma faziam parte da junta. Os outros dois participantes eram escolhidos entre os suplentes, pelo mesmo processo de escolha.¹⁷

A junta de qualificação reunia-se no terceiro domingo do mês de janeiro de cada ano na Igreja matriz da paróquia. Esta junta tinha a função de definir – entre os cidadãos de suas freguesias – quais seriam considerados *cidadãos ativos votantes*, ou seja, quem seriam os eleitores tanto para as eleições de juizes de paz e vereadores, quanto para as eleições primárias. Seguindo as instruções contidas nos artigos 17 e 18 da Lei n° 387 de 19 de agosto de 1846, a junta poderia alterar toda a lista de qualificação anterior. A posse ou não de renda era a justificativa usada para legitimar as alterações nas listas, uma vez que entre as restrições ao voto descritas na lei, a mais complicada de ser comprovada era a relativa à renda.¹⁸

Além da lista de qualificação, outro passo importante era a formação da mesa eleitoral. Após receber as ordens do governo central através da Câmara de Vereadores, o presidente da junta de qualificação convocava os eleitores que juntamente com o escrivão, formariam a mesa. Na data divulgada, em torno de 09 horas da manhã, a população de cada freguesia se reunia na paróquia para acompanhar inicialmente a

¹⁶ “Por fogo entende-se a casa ou parte dela, em que habita uma pessoa livre ou uma família com economia separada, de maneira que um edifício pode conter dois ou mais fogos”. Art. 107, Lei n° 387 de 19 de agosto de 1846. In: SOUZA, Francisco Belisário Soares de, Op., Cit., p 228.

¹⁷ Artigo 8°, Lei n° 387 de 19 de agosto de 1846. In: SOUZA, Francisco Belisário Soares de, Op., Cit., p 209.

¹⁸ Conforme o Artigo 18, Parágrafo 5°: “Os que não tiverem de renda líquida anual, avaliada em prata, a quantia de 100\$000 por bens de raiz, indústria, comércio, ou Emprego”. In: SOUZA, Francisco Belisário Soares de. *O Sistema Eleitoral...* Op., Cit., p 211.

Missa do Espírito Santo. Em seguida, os protocolos exigidos na lei eram executados pelo presidente da mesa para se dar início às eleições. Seguir esses protocolos era de fundamental importância para o processo eleitoral, uma vez que através deles a eleição era validada ou até mesmo anulada. A mesa possuía, entre outras funções, identificar os votantes e apurar os votos. A identificação dos qualificados era um processo bastante delicado visto que caso fossem levantadas dúvidas quanto à identidade de um cidadão, o reconhecimento do mesmo era feito através do testemunho do juiz de paz, do pároco ou de cidadãos presentes no momento. Conforme coloca Francisco Belisário Soares de Souza,

“A mesa tem uma soberania especial e, o que mais é, impossível de lhe ser tirada ou substituída: é quem profere a última palavra sobre a identidade do votante. (...) Uma maioria de mesa eleitoral, intrépida, resoluto, bem apoiada por uma multidão vociferadora e disposta a todos os desacatos, é invencível. Em matéria de eleição primaria isto é axioma”.¹⁹

Assim, a formação de uma lista de qualificação e uma mesa eleitoral favoráveis era praticamente garantia de vitória nas eleições. Um chefe local que conseguisse manter uma lista de votantes formada por sua rede clientelar tinha não só a segurança de que esta rede seria mantida, mas também que os eleitos buscariam cumprir suas expectativas para futuramente conservar seus cargos. Desta maneira, conseguir eleger um deputado, por exemplo, era manter a relação de troca de favores entre a elite local e os que detinham o poder de distribuição dos cargos governamentais.

A lista de qualificação dos votantes era usada não só nas eleições primárias, mas também nas eleições diretas, em que os qualificados escolhiam quais cidadãos seriam eleitos juízes de paz e vereadores. A cada quatro anos, nos dias sete de setembro, os votantes eram convocados a comparecerem nas suas respectivas paróquias e marcarem seus votos em suas cédulas eleitorais – que deveriam ser compostas de quatro indicações para juízes de paz, bem como entre sete e nove nomes para vereadores. Logicamente, os nomes que recebessem mais votos eram os eleitos e os demais se tornavam suplentes. Esta etapa era de fundamental importância visto que o juiz de paz mais votado tornava-se o presidente da junta de qualificação dos votantes de sua paróquia.

Nas eleições primárias se definiam quais eram os cidadãos mais aptos para participarem da escolha dos elegíveis. A mesa eleitoral, previamente convocada

¹⁹ SOUZA, Francisco Belisário Soares de. *O Sistema Eleitoral...* Op., Cit., p 29.

conforme descrevemos acima, reunia-se no primeiro domingo do mês de novembro, a cada quatro anos. O recebimento das cédulas eleitorais poderia ocorrer em até três chamadas, sendo que a terceira e última chamada ocorria um dia após a segunda chamada. As cédulas eram entregues pessoalmente por cada eleitor para as Mesas Paroquiais. Elas continham o número de nomes correspondente à quantidade de vagas em aberto, sendo que caso houvesse nomes a mais, os últimos seriam excluídos da contagem. Por exemplo, se a paróquia deveria ter dez eleitores, a cédula deveria conter os nomes de dez candidatos e na possibilidade de haver mais, do décimo primeiro candidato em diante todos seriam rejeitados. Terminado o recebimento das cédulas, a mesa dava início à contagem dos votos. Nas eleições para juízes de paz e vereadores as cédulas eram inicialmente separadas entre os distritos que pertenciam. Na seqüência, as cédulas eram divididas entre o presidente da mesa e os demais participantes, que além da contagem faziam a leitura dos votos. Posteriormente, a lista dos votados era afixada na porta da igreja com os nomes em ordem decrescente de votos recebidos, contendo assim não só os novos eleitores, mas também seus suplentes. Se houvesse empate entre os votantes, o eleitor era escolhido por meio de sorteio feito por uma criança. Segundo Graham: “Um garotinho (com menos de sete anos) metia a mão na urna decidindo o vencedor pela sorte”.²⁰ Mesmo com o processo sendo considerado válido por todos, caso a mesa considerasse que algum cidadão eleito pudesse não ser “idôneo” para a função, ficava registrado na ata eleitoral os motivos que levaram a mesa a tais dúvidas para que o colégio eleitoral fizesse as verificações necessárias.

A continuação do processo eleitoral se dava trinta dias após a votação dos eleitores, sendo que estes se reuniam nos colégios eleitorais de que faziam parte. Assim do mesmo modo que a mesa eleitoral era de fundamental importância para o resultado das eleições primárias, também o era nas eleições secundárias. Cabia ao presidente da assembleia paroquial da freguesia que abrigava o colégio eleitoral cumprir o papel de presidente interino do colégio. Formava-se uma mesa eleitoral provisória, composta pelo presidente interino e pelos quatro eleitores mais jovens que estivessem presentes. Esta mesa provisória tinha a função de coordenar a pequena eleição que se fazia para a definição da mesa colegial. Cada eleitor votava secretamente em quatro nomes, determinando dois secretários e dois escrutinadores. Depois de definida a mesa que ordenaria os trabalhos eleitorais, os eleitores ficavam dispensados até o dia seguinte

²⁰ GRAHAM, Richard. *Clientelismo e política...* Op., Cit., p 155.

para só então darem início a votação. Praticamente os mesmos protocolos vistos nas eleições primárias faziam parte das eleições secundárias: a identificação dos eleitores (desta vez feita através dos diplomas eleitorais expedidos após a eleição dos votantes) e a Missa do Espírito Santo. Porém, as cédulas eleitorais eram bem diferentes nesta segunda etapa. As cédulas deveriam conter não só os nomes dos futuros deputados, mas também o local de residência e a ocupação, além de estarem assinadas pelos eleitores.²¹ Os votantes listavam em suas cédulas a quantidade de deputados conforme suas províncias dispunham, como especificava o artigo 74 da Lei nº 387 de 19 de agosto de 1846:

“A Província do Rio Grande do Sul dará três Deputados; Santa Catarina um; S. Paulo nove; Mato Grosso um; Goiás dois; Minas Gerais vinte; Rio de Janeiro dez; Espírito Santo um; Bahia quatorze; Sergipe d’El-Rei dois; Alagoas cinco; Pernambuco treze; Paraíba cinco; Rio Grande do Norte um; Ceará oito; Piauí dois; Maranhão quatro; Pará três”.²²

Logo após a votação seguia-se a listagem dos votos feita pela mesa do colégio eleitoral. As cédulas eram lidas para todos os presentes e a listagem dos votos publicados na ata eleitoral. Esta ata era remetida ao colégio eleitoral da capital e somente dois meses após a votação, quando todas as atas dos colégios eleitorais da província estavam reunidas, era feita a apuração dos votos. Através de editais, as câmaras municipais de cada capital provincial convidavam a população para a apuração geral dos votos. O conteúdo das cédulas eleitorais era exposto, em ordem decrescente, na ata geral revelando assim os deputados eleitos. A partir da ata geral, eram feitas cópias a serem remetidas ao presidente da província e ao eleito como forma de diploma.

Quanto à eleição de senadores, o processo era praticamente o mesmo. Devemos lembrar, no entanto, que o cargo de senador era vitalício e, portanto, as eleições para este cargo só ocorriam em caso de falecimento de algum senador ou pelo aumento do número de senadores de uma província. A cédula eleitoral deveria conter três nomes de senadores para cada cargo, além das especificações de idade e ocupação, sendo que a partir dos três nomes mais votados é que o imperador escolheria o novo representante do Senado.²³ Após o processo eleitoral, as cópias da ata geral eram encaminhadas à Secretaria de Estado dos Negócios do Império e ao Ministro do Império.²⁴

²¹ Artigo 73, Lei nº 387 de 19 de agosto de 1846. In: SOUZA, Francisco Belisário Soares de. *O Sistema Eleitoral...* Op., Cit., p 222.

²² Artigo 74, Lei nº 387 de 19 de agosto de 1846. Idem.

²³ Artigos 80 e 81, Lei nº 387 de 19 de agosto de 1846. Ibidem, p 223.

²⁴ Artigo 91, Lei nº 387 de 19 de agosto de 1846. Ibidem, p 225.

O processo eleitoral no império, por sua longa duração e repetição, envolvia diretamente uma série de personagens. No âmbito paroquial, especialmente o Juiz de Paz e a mesa eleitoral. Na esfera provincial, o presidente e os representantes do colégio eleitoral. Porém, as eleições eram eventos de extrema importância na vida de praticamente toda a população, uma vez que o desenrolar do processo eleitoral era o reflexo da maneira como a sociedade estava organizada. Usando de exemplo uma única freguesia, entende-se o papel representado por cada indivíduo na vida social. Segundo Richard Graham, “o que tornava as eleições tão importantes, para a maioria dos participantes, fossem patrões ou clientes, era a preocupação permanente com a hierarquia social”.²⁵

Apesar do conceito de soberania popular e da noção de cidadania serem recentes no Brasil no século XIX, a sociedade brasileira era composta por uma rede social muito própria, tendo o clientelismo como característica marcante do país, sendo esta particularidade anterior à definição dessas instituições formais própria da era das Revoluções. Entendemos o clientelismo como a peculiaridade comum às mais variadas regiões do país e responsável pela manutenção do jogo eleitoral que persistiu (e persiste) após o fim do império. José Murilo de Carvalho aponta que clientelismo

“de modo geral, indica um tipo de relação entre atores políticos que envolve concessão de benefícios públicos, na forma de empregos, vantagens fiscais, isenções, em troca de apoio político, sobretudo na forma de voto”.²⁶

O clientelismo apareceria, portanto, através de uma elite política que, pautada pela lei, mas, sobretudo usando de seu poder de barganha, garantia a legitimidade eleitoral através do apoio político oriundo dos cidadãos votantes. Contudo, uma visão mais abrangente da profundidade do clientelismo na sociedade brasileira é encontrada em *Clientelismo e Política no Brasil do século XIX*, de Richard Graham. O autor coloca o clientelismo circulando em diversos níveis: partindo de ações do poder central através da distribuição de cargos governamentais; através do apoio político e do poder de angariar votos que detinham os chefes locais; e na base da sociedade, entre os cidadãos ativos votantes que participavam da rede clientelar de sua freguesia votando “junto” com o chefe local e recebendo desde benefícios de cargos na administração pública até

²⁵ GRAHAM, Richard. *Clientelismo e política...* Op., Cit., p 139.

²⁶ CARVALHO, José Murilo de. *Pontos e Bordados*, Op., Cit., p 134.

proteção e manutenção do simples padrão de vida que já se encontravam. Assim, Graham coloca que

“o clientelismo constituía a trama de ligação da política no Brasil do século XIX e sustentava virtualmente todo ato político. A vitória eleitoral dependia sobretudo de seu uso competente. (...) Clientelismo significava tanto o preenchimento de cargos governamentais quanto a proteção de pessoas humildes, mesmo os trabalhadores agrícolas sem terra”.²⁷

O clientelismo se dá, portanto, entre o cidadão que detém o poder do voto e aquele que se beneficia deste apoio político, seja o chefe local, até o ponto que este mantém o domínio sobre os votos de sua rede clientelar, ou mesmo o próprio governo, na medida em que os chefes políticos locais vão perdendo seus meios de controle da clientela até então dependente.

Para compreendermos a real importância do clientelismo na manutenção do sistema político brasileiro é preciso pensá-lo desde sua base: a família. Graham, mostra que

“Em todas as partes do país se podia verificar o peso da família e da casa, a tensão latente entre pobres e ricos, um agudo senso de hierarquia social e a prática constante de prestar favores em troca de obediência”.²⁸

Primeiramente podemos observar que o que se define como “o peso da família e da casa” é a grande importância dos laços familiares para qualquer cidadão que não desejasse ficar às margens da sociedade. Os laços familiares formavam um séquito de eleitores que tinham força de voto capaz de manter seus interesses a salvo de mudanças políticas desfavoráveis. A lei identificava o homem tido como pai de família sendo o responsável por seu núcleo familiar ou fogo – representado por ele, sua esposa e filhos – e conseqüentemente o responsável pelo voto da família. A partir desse núcleo familiar formava-se, através de laços consangüíneos, a família mais extensa, composta de outras unidades familiares, em que os votantes eram, por exemplo, sobrinhos, genros e cunhados. A ampliação da quantidade de votos e, conseqüentemente, o poder de barganha da família se dava, sobretudo, através do matrimônio. Este precisava ser bem

²⁷ Ibidem, p 15-16.

²⁸ GRAHAM, Richard. *Clientelismo e política...* Op., Cit., p 26.

aproveitado uma vez que o casamento implicava, posteriormente, na divisão de patrimônios através de heranças. A colocação de um genro em um cargo de deputado, por exemplo, era uma garantia à manutenção do poder local. Com a preservação da unidade familiar, os parentes votavam juntos, com os mesmos propósitos, fazendo da família uma “importante fonte de capital político”.²⁹ Sendo assim, a escolha do voto partia da definição das necessidades e obrigações dos membros da família. Eleger este ou aquele dependia dos cargos e vantagens que estavam em jogo. Como coloca Silvia Maria Jardim Brügger, “o referencial político não era, portanto, um partido, uma ideologia ou um segmento social, mas a família”.³⁰

Outra forma de ampliar a rede clientelar se dava através do apadrinhamento. Ter um afilhado não significava ter uma obrigação perante a lei de assistência ou espólio, mas socialmente entendia-se que o compadrio determinava uma relação de troca de favores, em que a proteção do afilhado era revertida em gratidão ao padrinho. Desta maneira, não era necessário que o apadrinhamento ocorresse de forma restrita.³¹ Quanto maior a quantidade de afilhados de um chefe local, maior era sua rede clientelar.

O termo família era abrangente e representava – além do núcleo familiar, sua ampliação através do matrimônio e das relações de compadrio – a inclusão de agregados, dependentes do chefe local. Os agregados eram homens livres pobres que dependiam das terras do proprietário para terem sua fonte de renda e serem considerados cidadãos, tendo assim seu espaço na sociedade. Em contrapartida, por utilizarem as terras alheias, criavam uma relação de obrigação para com o chefe local que era paga pela sua submissão durante o processo eleitoral. Assim, “o que dominava o relacionamento era, por um lado, assistência do protetor, e por outro, a lealdade ou o serviço prestado”.³² Logo, através dos latifúndios o chefe local mantinha sob seus “cuidados” quantos agregados suas terras comportassem e garantia a extensão e a manutenção da rede clientelar. Para Graham, “Se o chefe de uma unidade doméstica exercesse com sucesso autoridade sobre seus membros, podia esperar que outras instituições do Estado reconhecessem a sua jurisdição; por conseguinte, em geral exigia obediência estrita dentro dos limites de seu domínio”.³³

²⁹ Ibidem, p 35.

³⁰ Brügger, Silvia Maria Jardim. In: Carvalho, José Murilo de (org). *Nação e Cidadania no Império: Novos Horizontes*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007. p 339

³¹ Ibidem, p

³² GRAHAM, Richard. *Clientelismo e política...* Op., Cit., p 38.

³³ Ibidem, p 40.

Depois da força da unidade doméstica, outra fonte de capital político eram os amigos. Por não ser uma relação formada através de vínculos bem definidos como a dependência da clientela familiar, os laços de amizade eram mais tênues, mas de extrema importância para a manutenção da rede clientelar. Como coloca Graham “Em outro e relacionado sentido, amigo significava companheiro de partido ou partidário da mesma causa política, também chamado de correligionário”.³⁴

O recrutamento, prática comum usada para angariar homens ao trabalho militar, era de grande auxílio para os chefes locais ampliarem sua clientela. Eram visados para recrutamento os homens livres e pobres que dependiam financeiramente da sua pequena produção agrícola e, portanto não poderiam se afastar da lavoura para o serviço militar. Assim, conseguir a proteção de um chefe local que os livrasse da junta de alistamento se tornava fundamental. Os homens livres que não retiravam da sua lavoura seu sustento dependiam ainda mais dos chefes locais para escaparem do recrutamento militar uma vez que, sem uma ocupação, o recrutamento era inevitável. Além disso, o país não tinha uma infra-estrutura adequada ao serviço militar e os recrutados levavam uma vida tão miserável quanto antes do alistamento, além dos altos riscos de morte. O poder de proteger alguns homens da ameaça do recrutamento significava, portanto, a expansão da rede clientelar. Como conclui Graham, “Obediência e lealdade significavam antes de tudo trabalho, e os que desafiavam as regras terminavam recrutados”.³⁵ Se por um lado os chefes locais se beneficiavam do poder de proteger os seus clientes do recrutamento, por outro lado entregavam os clientes de inimigos políticos para o alistamento militar. Contudo, mesmo com o proveito que os chefes locais tiravam com a ameaça do recrutamento militar, seu método foi alterado na legislação eleitoral em 1846. Tornou-se obrigatória a suspensão do recrutamento a partir de dois meses anteriores à data marcada para a eleição e no período de um mês após o mesmo evento.³⁶

Os chefes agrários exerciam o poder político sobre seus clientes, nos limites de seus latifúndios e das freguesias em que residiam, conforme os meios descritos acima. Entretanto, ampliando geograficamente o espaço de ação dos chefes locais, estes se tornavam também clientes, uma vez que dependiam da distribuição de cargos públicos para sustentarem e ampliarem sua rede clientelar. A vitória nas urnas dava respaldo aos

³⁴ Ibidem, p 305.

³⁵ GRAHAM, Richard. *Clientelismo e política...* Op., Cit., p 47.

³⁶ Artigo 108, Lei nº 387 de 19 de agosto de 1846. In: SOUZA, Francisco Belisário Soares de, Op., Cit., p 228.

chefes locais para que estes solicitassem os cargos necessários à manutenção de sua clientelagem. Estes, então se tornavam também clientes dos presidentes de províncias, ministros e/ou outras autoridades a que recorriam. Contudo, essa elite política dependia do mesmo modo dos chefes agrários já que destes provinha o poder de angariar votos e definir os eleitores, ainda nas eleições primárias. Assim, tanto os chefes locais tinham sua cota de participação no poder central, como a elite política mantinha seus interesses através da autoridade do chefe local.³⁷ Deste modo, Graham amplia a relevância do clientelismo do âmbito local para a esfera do poder central. Através da análise da correspondência dos políticos do século XIX, o autor entende que estes não estavam somente focados na manutenção de seus privilégios econômicos, nem mesmo exclusivamente trabalhando pelo interesse do poder central. Na verdade, “gastavam a maior parte de sua energia na formação de redes de clientelismo, ampliando seu séquito ou encontrando um protetor para suas fortunas”.³⁸ Podemos, portanto, entender o clientelismo como o elo de ligação entre o poder central e os chefes locais. Através da manutenção do jogo clientelar – em que praticamente todos os setores da sociedade estavam inseridos – ficava assegurado o poder local dos chefes agrários, mas também o poder do governo central. Assim, “em vez de encarar o clientelismo como um obstáculo a um governo eficaz, os contemporâneos entendiam que expandir tais oportunidades constituía a própria razão de ser do Estado”.³⁹

³⁷ GRAHAM, Richard. *Clientelismo e política...* Op., Cit., p 18.

³⁸ *Ibidem.*, p 22.

³⁹ *Ibidem.*, p 38.

Capítulo II

O CONSELHO DE ESTADO

“O Conselho se formou e se manteve, praticamente ao longo de toda a sua existência, composto tanto por aqueles que se reconheciam conservadores como por liberais, ou progressistas, ou moderados, ou *ligueiros* ou por quaisquer outras denominações que então utilizavam nos contínuos esforços de conceder identidade política a grupos e interesses que, embora circunstancialmente estivessem em campos opostos, em geral encontravam-se mais adiante no mesmo lado, ao menos nos longos anos em que se procurou manter viva a idéia da *conciliação* para diluição de conflitos”.⁴⁰

O primeiro Conselho de Estado no Brasil foi pensado por José Bonifácio e criado por D. Pedro I, então Príncipe Regente, através do Decreto de 16 de fevereiro de 1822.⁴¹ Através deste decreto ficava estabelecida a criação do Conselho de Procuradores Gerais das Províncias do Brasil composto de procuradores eleitos nas províncias. O número de conselheiros a serem eleitos em cada província variava de acordo com a quantidade de deputados que possuíam. As províncias que contavam com até quatro deputados poderiam eleger um procurador, as que possuíssem entre quatro e oito deputados nomeariam dois e as que tivessem mais de oito, elegeriam três conselheiros. Quando necessário, os procuradores se reuniam no Paço Imperial, no Rio de Janeiro, presididos por Dom Pedro. De acordo com o decreto, as funções do Conselho eram

“1º) aconselhar o Príncipe em todos os negócios mais importantes e difíceis; 2º) examinar os grandes projetos de reforma que se devessem fazer na administração geral e particular do Estado; 3º) propor as medidas e planos que lhe parecessem mais urgentes e vantajosos ao bem do Reino-Unido e à prosperidade do Brasil; 4º) advogar e zelar cada um dos seus membros pelas utilidades de suas províncias respectivas”.⁴²

Conforme coloca José Honório Rodrigues, o Conselho de Procuradores tinha um papel fundamental na política brasileira, visto o momento de incertezas pelo qual o Brasil passava, uma vez que estava em jogo a soberania das Cortes portuguesas ou a independência do Brasil. Nesta situação, a união de representantes de diversas

⁴⁰ 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.

⁴¹ Colleção das Leis do Império do Brasil de 1822. In: RODRIGUES, José Honório. *O Conselho de Estado: o quinto poder?* Brasília: Senado, 1978. p 25.

⁴² *Ibidem*, p 28.

províncias em torno do príncipe regente, trazendo consigo as peculiaridades das diferentes regiões foi muito significativa. Além da imagem de um país unificado e centralizado, o Conselho tinha o papel de afirmar a soberania da política brasileira perante os decretos das Cortes de Portugal.⁴³ Contudo, em 20 de outubro de 1823, a Assembléia Geral Constituinte e Legislativa – que teve sua criação sugerida no próprio Conselho – enviou a Dom Pedro um decreto de extinção do Conselho de Procuradores, considerando somente os ministros de Estado como conselheiros do imperador, conforme interpretavam a constituição vigente.⁴⁴

Após a dissolução da Assembléia Constituinte em 12 de novembro de 1823, Dom Pedro I criou, já em 13 de novembro do mesmo ano, o segundo Conselho de Estado do Brasil. Este novo Conselho teve como principal objetivo elaborar a nova Constituição Brasileira. Participaram do Conselho dez membros, juntamente com os ministros.⁴⁵ Estes se reuniam no Paço Imperial ou na Quinta da Boa Vista, mas pouco se sabe sobre seus reais feitos, já que grande parte de suas atas foram perdidas. Podemos, no entanto, elencar as atribuições dadas ao Conselho por meio do artigo 142 da Constituição de 1824. Neste, os conselheiros deveriam ser

“ouvidos em todos os negócios graves e medidas gerais da pública administração, principalmente sobre a declaração de guerra, ajustes de paz, negociações com as nações estrangeiras, assim como em todas as ocasiões em que o Imperador se proponha exercer qualquer das atribuições próprias do Poder Moderador, indicadas no artigo 101, à exceção da sexta”.⁴⁶

A respeito do artigo 101, que indicava as atribuições do Poder Moderador, podemos ressaltar, entre elas, as funções de nomear senadores, nomear e destituir ministros, optar pela dissolução da Câmara de Deputados, além da sanção dos decretos e resoluções da Assembléia Geral para que tivessem força de lei.

Por ser um órgão fortemente ligado ao imperador, o Conselho teve seu fim já anunciado em 1831 quando houve a renúncia de Dom Pedro em favor de seu filho, Pedro II, e os liberais subiram ao poder. No entanto, o Conselho ainda se manteve por mais três anos até ser extinto pelo Ato Adicional, na forma da Lei de 12 de agosto de 1834.⁴⁷

⁴³ Idem.

⁴⁴ RODRIGUES, José Honório. *O Conselho de Estado...* Op., Cit, p 24.

⁴⁵ Ibidem, p 36-37.

⁴⁶ Art. 142 da Constituição Brasileira de 1824. Ibidem, p 07.

⁴⁷ Ibidem, p 68.

O terceiro e mais importante Conselho de Estado brasileiro teve seu início já anunciado em 03 de maio de 1841 na “Fala do Trono”, após o Golpe da Maioridade que levou Dom Pedro II ao poder. Neste discurso, o novo imperador declarou que: “Devo chamar a vossa atenção sobre a necessidade de um conselho de estado, que eu possa ouvir em todos os negócios graves, e principalmente nos que são relativos ao exercício do poder moderador”.⁴⁸ Diante do anúncio imperial foi promulgada a Lei nº 234 de 23 de novembro de 1841 que determinava a criação de um Conselho de Estado formado por doze Membros Ordinários e os Ministros de Estado.⁴⁹ Esta lei determinava ainda outros itens fundamentais como a vitaliciedade dos conselheiros e as ocasiões que estes deveriam ser ouvidos. Assim, segundo a Lei 234, artigo 7º, os conselheiros deveriam ser consultados

“1º Em todas as ocasiões, em que o Imperador se propuser exercer qualquer das atribuições do Poder Moderador, indicadas no artigo cento e um da Constituição. 2º Sobre declaração de guerra, ajustes de paz, e negociações com as Nações Estrangeiras. 3º Sobre questões de presas, e indenizações. 4º Sobre conflitos de jurisdição entre as Autoridades Administrativas, e entre estas, e as Judiciárias. 5º Sobre abusos das Autoridades Eclesiásticas. 6º Sobre Decretos, Regulamentos, e Instruções para a boa execução das Leis, e sobre Propostas, que o Poder Executivo tenha de apresentar à Assembléia Geral”.⁵⁰

Apesar da grande importância das atribuições dadas ao Conselho de Estado, conforme citadas acima, podemos nos deter unicamente no sexto parágrafo da lei. Conforme indica este parágrafo, a “boa execução das Leis” dependia da análise dos conselheiros. Segundo José Reinaldo de Lima Lopes, dois motivos levaram o Conselho a se tornar um espaço de debate da legislação. O primeiro motivo se devia ao artigo 20 do Ato Adicional de 1834, que determinava aos presidentes de províncias enviarem anualmente todas as resoluções legislativas tomadas em suas localidades para serem analisadas pelo governo e pela Assembléia Geral. No domínio do governo, este exame dos atos legislativos cabia aos ministros que encaminhavam ao Conselho, direcionando cada assunto à sua respectiva seção. A segunda causa provinha das dúvidas levantadas pelos juízes e funcionários do Executivo quanto à aplicação correta dos decretos que regulamentavam as leis. Estas dúvidas eram encaminhadas ao governo por meio dos presidentes de províncias e contribuíam significativamente para as atividades

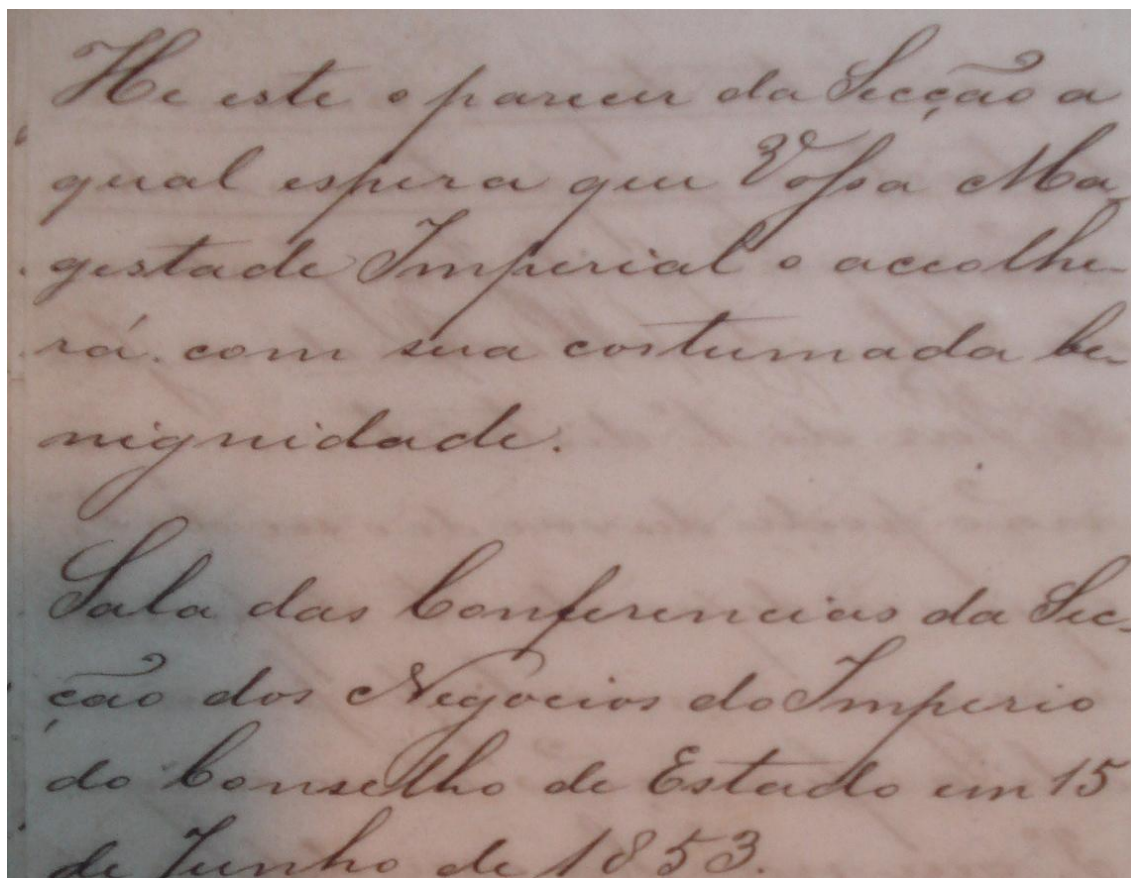
⁴⁸ Falias do Throno. Rio de Janeiro, 1889, 344. In: RODRIGUES, José Honório. *O Conselho de Estado...* Op., Cit, p 74.

⁴⁹ *Coleção das leis do Império do Brasil de 1841*, tomo IV, pte. I. Rio de Janeiro, Tip. Nac., 1842.

Ibidem, p 189.

⁵⁰ Idem.

consultivas do Conselho.⁵¹ Apesar do grande número de consultas legislativas prestadas pelos conselheiros, o órgão nunca determinava a aplicação da lei. “Nas funções consultivas, o Conselho ajudava a decidir, e assim criava uma ‘interpretação’ doutrinal, não autêntica, não obrigatória para todos os casos futuros”.⁵² Ou seja, não podemos entender o Conselho de Estado como tendo a função de deliberação da lei, nem mesmo de seus decretos. A função consultiva do Conselho era sempre lembrada ao final de cada parecer, já que o último parágrafo geralmente fazia menção ao fato de que o Imperador resolveria como achasse melhor, ou nas palavras dos conselheiros “Vossa Magestade Imperial se dignara resolver o que for servido”.⁵³ Contudo, nas variadas formas que os conselheiros escreviam esta informação final, há algumas que já mostram a tendência do parecer ser aceito:



54

⁵¹ LOPES, José Reinaldo de Lima. *O Oráculo de Delfos: O Conselho de Estado no Brasil – Império*. São Paulo: Saraiva, 2010. p 118-119.

⁵² *Ibidem*, p 194.

⁵³ Parecer da Seção de Negócios do Império de 13 de janeiro de 1853. In: Arquivo Nacional do Estado do Rio de Janeiro. Fundo Conselho de Estado, Seção dos Negócios do Império, Caixa 516, pacote um.

⁵⁴ Parecer da Seção de Negócios do Império de 15 de junho de 1853. In: Arquivo Nacional do Estado do Rio de Janeiro. Fundo Conselho de Estado, Seção dos Negócios do Império, Caixa 516, pacote um.

“He este o parecer da Secção a qual espera que Vossa Magestade Imperial o acolherá com sua costumada benignidade.”

Além da visão mais jurídica que encontramos na obra de Lopes, outro autor que trabalha com a real função do terceiro Conselho de Estado é José Murilo de Carvalho. O quarto capítulo de *Teatro de Sombras*⁵⁵ é intitulado “O Conselho de Estado: a cabeça do governo” e já nos mostra a importância atribuída a este órgão. Neste capítulo, o autor inicialmente discorda do clássico trabalho de José Honório Rodrigues – que coloca o Conselho de Estado como um quinto poder – uma vez que tanto as consultas não eram obrigatórias, quanto os pareceres dos conselheiros não eram sempre seguidos pelo imperador. Contudo, Carvalho ressalva que na prática ocorreram inúmeras consultas, sendo que estas serviram não só de base para as decisões de Dom Pedro II, mas também nortearam as atividades do Poder Executivo.⁵⁶ Para melhor visualizarmos a importância dada pelos ministros aos pareceres do Conselho recorremos ao quadro abaixo:

Quadro 1
Decretos Baseados em Consultas do Conselho de Estado⁵⁷
(Anos Selecionados)

Anos	Seções					Total	%sobre total de decretos
	Império	Justiça e Estrangeiros	Guerra	Fazenda	Conselho Pleno		
1845	3	1	8		3	15	34,9
1855	28	3	2	4		37	18,6
1865	23	8	5	1	5*	42	20
1875	57	2		9	1	69	27,9
1885	17			5	2	24	12,6
1889	17	5	3	5	6	36	9,9

* Consultas de reuniões conjuntas das seções de Justiça e Marinha.

Fonte: Coleção de Leis do Império do Brasil, anos indicados. In: CARVALHO, José Murilo de. *A Construção da Ordem: a elite política imperial; Teatro de Sombras: a política imperial*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007. p 359.

Como ressalta Carvalho, a tabela acima, apesar de não trazer o detalhamento de todos os anos de atuação do Conselho, nos deixa cientes da consideração dos ministros para com os pareceres dos conselheiros. Outro dado apresentado pelo autor diz respeito

“Sala das Conferencias da Secção dos Negocios do Imperio do Conselho de Estado em 15 de junho de 1853.”

⁵⁵ CARVALHO, José Murilo de. *A Construção da Ordem: a elite política imperial; Teatro de Sombras: a política imperial*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007. p 356.

⁵⁶ *Ibidem*, p 358.

⁵⁷ *Ibidem*, p 359.

às consultas da seção de Justiça realizadas entre 1842 e 1882. Neste período, 84% das resoluções tomadas pelo Poder Executivo tiveram origem nos pareceres do Conselho.⁵⁸

Com a criação do terceiro Conselho de Estado, em 1841, seguiu-se o processo de seleção dos conselheiros. Por ser um órgão de extrema influência na vida política e na administração do país, os conselheiros deveriam ter toda experiência possível para ocuparem o cargo. Essa preocupação é mostrada por Carvalho no quadro abaixo:

Quadro 2:

Postos ocupados por Conselheiros (1841-1889)⁵⁹

Postos	N.	%
Ministros, Senadores e Deputados	53	73,6
Ministros e Senadores	1	1,4
Ministros e Deputados	5	6,8
Ministros	3	4,2
Senadores e Deputados	1	1,4
Deputados	4	5,6
Outros	4	5,6
Nenhum	1	1,4
Total	72	100

Fonte: A. Tavares de Lyra, "O Conselho de Estado", Boletim da Revista do Instituto Histórico e Geográfico do Brasil, 1934. Reproduzido em Tavares de Lyra, Instituições Políticas do Império, 144-152. In: CARVALHO, José Murilo de. *A Construção da Ordem: a elite política imperial; Teatro de Sombras: a política imperial*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007. p 359.

Através dos números apresentados acima, observamos não só a diversidade de cargos ocupados pelos conselheiros, mas também a quantidade de postos por que passava um político para ter experiência e prestígio suficientes para só então ocupar uma vaga no Conselho de Estado. Outro dado relevante para esta análise é o fato de que, dos 72 conselheiros, 47 foram também presidentes de províncias e 54 tinham formação em Direito.⁶⁰ Ainda analisando a quantidade de cargos ocupados pelos conselheiros no Poder Executivo, José Reinaldo de Lima Lopes ressalta que o Conselho de Estado não pode ser considerado um órgão totalmente imparcial, uma vez que a atividade de conselheiro não restringia as demais funções dos políticos. Todos os conselheiros circulavam por diversos outros cargos da administração pública e só necessitavam optar apenas pelo cargo de conselheiro quando se tratava de uma presidência de província, já que deveriam se estabelecer em regiões distantes da corte no Rio de Janeiro. Lopes

⁵⁸ Idem..

⁵⁹ Ibidem, p 358.

⁶⁰ Ibidem, p 357.

entende que os conselheiros faziam parte de uma “cúpula política do sistema nacional”.⁶¹

Não só a grande experiência e a influência política percebida através da coleção de cargos ocupados no Poder Executivo era fator relevante para ocupação de um cargo no Conselho de Estado. Maria Fernanda Vieira Martins destaca que a nomeação de conselheiros dependia também da preocupação constante do imperador em manter certo equilíbrio entre grupos políticos dominantes. Somente na criação do terceiro Conselho é que foram nomeados de imediato os conselheiros ordinários. Ao longo do tempo, os demais conselheiros eram inicialmente indicados como extraordinários, para somente depois serem ou não confirmados como conselheiros ordinários.⁶² A primeira nomeação ao Conselho ocorreu em 10 de fevereiro de 1842, na sala do Trono do Palácio Imperial do Rio de Janeiro. Na cerimônia, presidida por Dom Pedro II, foram nomeados sete conselheiros ordinários e dois extraordinários.⁶³ Não nos cabe aqui citar quais as personagens da política imperial foram escolhidas. Porém, para uma melhor compreensão da Seção de Negócios do Império faz-se necessário o conhecimento dos conselheiros que participaram do período em destaque neste trabalho. Inicialmente foram selecionados para compor a Seção os conselheiros ordinários Visconde de Olinda, e Bernardo Pereira Vasconcelos e o conselheiro extraordinário José Cesário de Miranda Ribeiro. Porém, seguindo o recorte temporal sugerido aqui, no ano de 1853 e levando em conta os dezessete pareceres da Seção de Negócios selecionados, formamos o quadro a seguir:

1. Pedro de Araújo Lima, depois Marquês de Olinda (Serinhaem, Pernambuco – 22/12/1793 – Rio de Janeiro, 07/06/1870). Deputado às Cortes Constituintes Portuguesas, Deputado geral, Ministro, Senador, Regente (1837-40), Conselheiro ordinário desde 10-2-1842.⁶⁴ Nos pareceres em destaque, o conselheiro assinava ainda como Visconde de Olinda. Participou dos doze primeiros pareceres, entre janeiro e outubro de 1853, dando lugar ao Visconde d’Abrantes.

2. José Antônio da Silva Maia (Porto, 6-10-1789 – Rio de Janeiro, 3-10-1853). Tornou-se brasileiro por adesão à Constituição de 1824. Foi magistrado,

⁶¹ LOPES, José Reinaldo de Lima. *O Oráculo de Delfos...* Op., Cit., p 144.

⁶² MARTINS, Maria Fernanda Vieira. *A Velha Arte de Governar...* Op. Cit., p 107.

⁶³ RODRIGUES, José Honório. *O Conselho de Estado...* Op., Cit, p 129.

⁶⁴ *Ibidem*, p 130.

Deputado, Senador, Ministro e Conselheiro de Estado ordinário desde 10-2-1842.⁶⁵ Participou apenas dos três primeiros pareceres, nos meses de janeiro e fevereiro de 1853, porém há um intervalo de tempo no processos catalogados e somente em junho de 1853 aparece o nome do Visconde de Monte Alegre que o substituiu.

3. Cândido José de Araújo Viana, depois Marquês de Sapucaí (Minas Gerais, 15-9-1793 – Rio de Janeiro, 23-1-1875). Formado em Direito. Magistrado, Deputado constituinte, Deputado geral. Presidente de Províncias, Ministro, Senador, Presidente do Senado. Foi Presidente do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro. Conselheiro de Estado extraordinário desde 14-9-1850 e ordinário desde 20 de agosto de 1859.⁶⁶ No ano de 1853 o conselheiro ainda não assinava como Marquês. Esteve presente nas dezessete reuniões do Conselho analisadas.
4. José da Costa Carvalho, depois Marquês de Monte Alegre (Bahia, 7-2-1796 – São Paulo, 18-9-1860). Formado em Direito, Deputado constituinte de 1823, Deputado geral, Ministro, Senador, Presidente do Senado, membro da Regência Trina (1831-1835), Conselheiro de Estado extraordinário desde 28-2-1842.⁶⁷ Incorporou a Seção de Negócios do Império em junho de 1853, fazendo parte de dez pareceres. Na época assinava como Visconde de Monte Alegre.
5. Miguel Calmon du Pin e Almeida, depois Marquês de Abrantes (Santo Amaro, Bahia, 22-12-1796 – Rio de Janeiro, 5-10-1865). Formado em direito em Coimbra, Deputado à Constituinte de 1823, Deputado geral, Ministro, Senador, Conselheiro de Estado ordinário desde 1843.⁶⁸ Fez parte da Seção de Negócios do Império a partir de novembro de 1853, participando de quatro pareceres.

Apesar de apresentarmos minuciosamente apenas os cinco conselheiros que fizeram parte da Seção de Negócios do Império em 1853, podemos afirmar que estes, assim como os demais conselheiros tinham várias características comuns. Um elemento comum a praticamente todos era a origem social. Os conselheiros eram, em sua maioria,

⁶⁵ Ibidem, p 131.

⁶⁶ Ibidem, p 132.

⁶⁷ Ibidem, p 131.

⁶⁸ Ibidem, p 132.

herdeiros de famílias tradicionais do período colonial, que já dominavam os campos políticos e econômicos. Maria Fernanda Vieira Martins identifica nessas antigas famílias um estilo próprio que a autora denomina “velha arte de governar”. Justamente esta arte de governar tornou-se herança das futuras gerações que durante o Império dominaram as atividades políticas e econômicas do país.⁶⁹ Outro fator comum aos conselheiros era a ligação destes com suas origens. Com exceção dos dez conselheiros que não eram nascidos no Brasil (sete eram portugueses, um tinha origem africana e dois eram nascidos na França), 82% dos conselheiros atuavam nas suas províncias de origem conforme o quadro abaixo:

Quadro 3

Distribuição dos conselheiros por províncias de nascimento em relação à província de atuação (1842-1889)

Nascimento	Atuação										TOTAL
	BA	MA	MG	PA	PB	PR	PE	RJ	RS	SP	
África								1			1
Alagoas	1										1
Bahia	9						1	1		2	13
Ceará		1									1
França								1		1	2
Maranhão		2									2
Minas Gerais			10					3			13
Pará				1							1
Paraíba					1						1
Paraná						1					1
Pernambuco							5				1
Piauí	1										1
Portugal	1		1					4			7
Rio de Janeiro	1							17			18
Rio Grande do Sul									2		2
São Paulo										3	3
Total	13	3	11	1	1	1	6	27	2	7	72
%	18	4,2	15	1,4	1,4	1,4	8,4	38	2,7	9,7	100

Fontes: Affonso de E. Taunay, O Senado do Império; Barão Smith de Vasconcellos, Archivo brasileiro nobiliarchico; S.A. Sisson, Galeria de brasileiros ilustres; Joaquim Nabuco, Um estadista no Império; A. Tavares de Lyra, Instituições políticas do Império. In: 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 103.

Portanto, através dos dados apresentados acima constatamos que, entre os sessenta e dois conselheiros de origem brasileira, cinquenta e um desenvolveram suas atividades políticas nas próprias províncias de nascimento. Apenas onze conselheiros formaram

⁶⁹ MARTINS, Maria Fernanda Vieira. *A Velha Arte de Governar...* Op. Cit., p 100.

⁷⁰ Ibidem, p 103.

seu campo de atuação em províncias diversas. Essa manutenção dos laços regionais era fundamental na carreira política do conselheiro visto que este, assim como as demais personagens políticas do Império, estava inserido na rede clientelar que caracterizava a política brasileira. A conservação dos seus vínculos de origem era uma garantia aos conselheiros de que o poder local manteria a base que sustentava sua rede clientelar. Estes dependiam da ação direta dos chefes locais que, como foi explicado no capítulo anterior, controlavam o processo eleitoral nas freguesias. Em contrapartida, os conselheiros, através da influência de suas colocações no Poder Executivo, comandavam as nomeações e demissões conforme lhes era mais propício. Richard Graham, analisando as Cartas de Recomendação que circulavam entre os diversos cargos da administração pública conclui que “uma importante – senão a principal – tarefa dos legisladores era a de costurar a rede de clientes e protetores”.⁷¹

Além da Lei 234 de 23 de novembro de 1841 que criava o Conselho de Estado, foi fundamental para as atividades do Conselho o Regulamento nº124 de 05 de fevereiro de 1842.⁷² Este regulamento continha o regimento provisório do Conselho, do qual na verdade apesar de ser provisório foi usado durante quase todo o período de atividades do Conselho (1842 a 1889). Este regulamento determinava, por exemplo, a divisão do Conselho em quatro seções: Dos Negócios do Império, dos Negócios da Justiça e dos Estrangeiros, dos Negócios da Fazenda e dos Negócios da Guerra e Marinha. Quando era preciso consultar o Conselho de Estado, o Ministério dos Negócios do Império era encarregado de designar o assunto em questão à Seção que mais lhe coubesse. Havia casos de mais de uma seção ficar encarregada do mesmo assunto fazendo, assim, reuniões em conjunto. Participavam de cada seção três conselheiros previamente nomeados. Como os conselheiros alternavam suas funções entre as atividades do Conselho e outros cargos no Poder Executivo, são frequentes as alterações nas nomeações das Seções. Logicamente havia também os casos de falecimento que abriam vagas para novos conselheiros serem nomeados.⁷³

A Seção de Negócios do Império foi criada com o intuito de administrar as decisões políticas e econômicas do governo. Mais especificamente, tratava das dúvidas e dificuldades apontadas pelas províncias na execução da lei eleitoral e também de problemas da agricultura nacional. Contudo, para este trabalho, é necessário apenas

⁷¹ GRAHAM, Richard. *Clientelismo e política...* Op., Cit., p 281.

⁷² Collecção das Leis do Império do Brasil de 1842. Tomo V, parte II. Rio de Janeiro, Typ. Nac., 1865.
In: RODRIGUES, José Honório. *O Conselho de Estado...* Op., Cit, p 190.

⁷³ MARTINS, Maria Fernanda Vieira. *A Velha Arte de Governar...* Op. Cit., p 272-273.

focar no papel de reguladora do processo eleitoral que cabia à Seção de Negócios do Império. Maria Fernanda Vieira Martins aponta alguns dados sobre a Seção de Negócios do Império entre outubro de 1845 e novembro de 1847. Neste período a Seção teria emitido 104 pareceres, sendo 30% relativos a processos eleitorais. Segundo a autora, os principais questionamentos provinham das dificuldades encontradas pelos juízes de paz e outras autoridades locais a respeito da reforma na Lei Eleitoral de 1846.⁷⁴ Quando alteramos o recorte temporal para 1853, através dos dezessete pareceres analisados neste trabalho, percebemos que os questionamentos provenientes de dificuldades na interpretação da nova reforma eleitoral aparecem em três casos. Um dos casos é o parecer de 22 de setembro de 1853, relativo à província de São Paulo.⁷⁵ Neste os conselheiros analisam o ofício do presidente da província em questão a respeito das dúvidas levantadas pelo juiz de paz da Freguesia de Santa Rita. Os questionamentos estavam relacionados mais especificamente com o processo de qualificação dos votantes que deveria ser feito naquela paróquia. O juiz de paz de Santa Rita notificou através de um ofício, datado de 12 de fevereiro de 1853, o presidente de sua província. Este remeteu um novo ofício em 06 de julho de 1853 ao Ministério dos Negócios do Império, anexando o ofício do juiz de paz. Foram então encaminhados a Seção de Negócios do Império, no dia 19 de julho do mesmo ano, os dois ofícios iniciais acompanhados de um novo documento redigido pelo Ministério, solicitando a consulta dos conselheiros. Finalmente, em 22 de setembro de 1853, a Seção de Negócios do Império emitiu seu parecer sobre o processo e o encaminhou para a decisão final do imperador. Neste caso específico, Dom Pedro acatou o parecer dos conselheiros. Por meio deste processo não só exemplificamos uma das funções mais recorrentes da Seção de Negócios do Império, mas também conseguimos identificar o caminho percorrido entre o questionamento da Lei Eleitoral por parte de um juiz de paz até seu resultado final, com o parecer que o Conselho de Estado encaminhava ao imperador.

⁷⁴ *Ibidem*, 299.

⁷⁵ Parecer da Seção de Negócios do Império de 22 de setembro de 1853. In: Arquivo Nacional do Estado do Rio de Janeiro. Fundo Conselho de Estado, Seção dos Negócios do Império, Caixa 516, pacote um.

Capítulo III

O PAPEL DAS REPRESENTAÇÕES NO PROCESSO ELEITORAL

A análise das representações eleitorais será realizada através dos pareceres emitidos pela Seção de Negócios do Império. Com esta documentação é possível averiguar informações referentes às datas de emissão dos pareceres, aos conselheiros de Estado que participaram das seções, às personagens que iniciaram as consultas, aos políticos envolvidos nos casos, ao conteúdo das discussões e à maneira de proceder do Conselho. Para a discussão que propomos aqui destacamos os pareceres do ano de 1853. No entanto, lembramos que por se tratar de discussões referentes a eleições já ocorridas, as representações são relativas a problemas decorridos em 1852.

As fontes selecionadas se tornam de grande valia para este estudo uma vez que permitem uma ampla visão das representações. Por se tratar dos pareceres da Seção de Negócios do Império, as fontes são os resultados finais de processos encaminhados por vários setores da administração pública. Partindo de uma ordem decrescente, esses pareceres foram emitidos com base na documentação encaminhada ao Conselho através do Ministério dos Negócios do Império. Por sua vez, estes chegaram ao Ministério por meio dos presidentes de províncias. Cabia, portanto aos presidentes de províncias acolherem as representações feitas nas diversas freguesias que governavam. O conteúdo dessas consultas variava entre reclamações, dúvidas e denúncias relativas aos processos eleitorais.

O número total de pareceres da Seção de Negócios do Império do ano de 1853 disponíveis no Arquivo Nacional do Rio de Janeiro é vinte e quatro. Inicialmente foram escolhidos dezessete processos, representando uma média de dois pareceres por mês. Devemos ressaltar que não constam processos entre os meses de março e maio de 1853. Além da informação já mencionada no capítulo II deste trabalho referente aos cinco conselheiros que fizeram parte da Seção, também destacamos que as representações tiveram origem em nove províncias diferentes. Para uma melhor visualização das informações mencionadas contamos com o quadro abaixo:

Data dos pareceres	Conselheiros	Província que encaminhou a representação
7/jan	Cândido José de Araújo Viana José Antônio da Silva Maia Visconde de Olinda	Sergipe
13/jan	Cândido José de Araújo Viana José Antônio da Silva Maia Visconde de Olinda	Ceará
12/fev	Cândido José de Araújo Viana José Antônio da Silva Maia Visconde de Olinda	Rio Grande do Norte
16/jun	Cândido José de Araújo Viana Visconde de Olinda Visconde de Monte Alegre	Maranhão
18/jun	Cândido José de Araújo Viana Visconde de Olinda Visconde de Monte Alegre	São Paulo
19/jun	Cândido José de Araújo Viana Visconde de Olinda Visconde de Monte Alegre	Rio de Janeiro
16/jul	Cândido José de Araújo Viana Visconde de Olinda Visconde de Monte Alegre	Mato Grosso
5/ago	Cândido José de Araújo Viana Visconde de Olinda Visconde de Monte Alegre	Rio Grande do Norte
22/set	Cândido José de Araújo Viana Visconde de Olinda Visconde de Monte Alegre	São Paulo
23/set	Cândido José de Araújo Viana Visconde de Olinda Visconde de Monte Alegre	Pará
11/out	Cândido José de Araújo Viana Visconde de Olinda Visconde de Monte Alegre	Goiás
20/out	Cândido José de Araújo Viana Visconde de Olinda Visconde de Monte Alegre	Mato Grosso e São Paulo
3/nov	Cândido José de Araújo Viana Visconde de Monte Alegre Visconde de Abrantes	São Paulo
17/nov	Cândido José de Araújo Viana Visconde de Monte Alegre	Mato Grosso

	Visconde de Abrantes	
1/dez	Cândido José de Araújo Viana Visconde de Monte Alegre Visconde de Abrantes	Ceará
9/dez	Cândido José de Araújo Viana Visconde de Monte Alegre Visconde de Abrantes	Rio de Janeiro
15/dez	Cândido José de Araújo Viana Visconde de Monte Alegre Visconde de Abrantes	Pará

Fonte: Pareceres da Seção de Negócios do Império. In: Arquivo Nacional do Estado do Rio de Janeiro. Fundo Conselho de Estado, Seção dos Negócios do Império, Caixa 516, pacote um.

Apesar da boa conservação que se encontram as fontes e da variedade de informações que elas nos trazem, neste trabalho focamos nos pareceres que tratavam das representações contra irregularidade nas eleições. A definição dos assuntos dos processos era de responsabilidade do Ministério dos Negócios do Império que redigia uma capa com um resumo do conteúdo dos ofícios que seguiam anexos.⁷⁶ Este fato se torna relevante visto que nem todos os processos tratavam apenas do assunto intitulado. Por exemplo, o processo de 13 de janeiro de 1853, da província do Ceará, teve seu conteúdo definido como sendo apenas um aviso de anulação de uma eleição. No entanto, o motivo do processo eleitoral ter sido anulado trazia uma denúncia de irregularidade a respeito do processo de qualificação dos votantes.⁷⁷ Sendo assim, apesar de identificarmos uma discrepância entre o tema da representação e o conteúdo dos ofícios, utilizamos a definição do Ministério para selecionar quatro pareceres a serem discutidos aqui. Ou seja, os processos intitulados “representações contra a eleição...” foram os inicialmente escolhidos. Porém, apesar dessa delimitação as fontes ainda se encontravam extensas para a pretensão deste trabalho. Foi, então, delimitado apenas um processo para ser analisado detalhadamente. Pela quantidade de denúncias encontradas nesta única representação, temos acesso a diversas informações.

O parecer que nos propomos explicar é datado de 23 de setembro de 1853, oriundo da província do Pará. Este é intitulado como

“Consulta da Seção dos Negócios do Império do Conselho de Estado sobre a representação de João Valente de Couto, Vereador da Comarca

⁷⁶ Imagem do documento disponibilizada em anexo.

⁷⁷ Parecer da Seção de Negócios do Império de 13 de janeiro de 1853. In: Arquivo Nacional do Estado do Rio de Janeiro. Fundo Conselho de Estado, Seção dos Negócios do Império, Caixa 516, pacote um.

Municipal da Villa d'Obidos, contra as eleições de Vereadores e Juizes de Paz ali feitas em 7 de Setembro de 1852”.⁷⁸

A representação feita pelo vereador da freguesia chegou à Corte por meio de um ofício enviado pelo presidente da província do Pará em 16 de abril de 1853. Somente em 29 de julho do mesmo ano o Ministério dos Negócios do Império encaminhou tal representação à Seção do Conselho de Estado. Na documentação constava o pedido do vereador para que “à vista dos Avisos de 2 e 30 de agosto de 1850 não prevaleça uma eleição tão viciada”. Em sua representação, João Valente de Couto lista uma série de irregularidades:

- 1- Houve uma diferença de 143 votos entre a contagem das cédulas recebidas e a soma dos votos descritos na ata eleitoral. A Mesa teria inutilizado esses votos, mas não teria exposto o problema em ata;
- 2- Durante a contagem das cédulas de juizes de paz apareceram 3 cédulas para vereadores que foram inutilizadas;
- 3- Não foi lido o título 4º da Lei de 19 de agosto de 1846 como determinava o artigo 95 da mesma lei;
- 4- *“Omissão da cerimonia religiosa da Missa do Espirito Santo”*;
- 5- Não foi feita a chamada dos votantes pela cópia autentica da lista de qualificação;
- 6- *“Ter havido grande agitação, e soborno escandaloso, que talvez causassem a ausencia de 195 votantes, numero superior à terça parte dos qualificados”*.

Acompanhando o ofício de denúncia do vereador seguiam alguns documentos, entre eles uma parte da copia da ata de apuração dos votos, uma declaração da Mesa Paroquial, uma certidão emitida pelo escrivão da Câmara Municipal e uma declaração do juiz de paz, além das declarações do comandante da polícia e do subdelegado. Na seqüência identificamos o parecer da Seção de Negócios do Império sobre o caso:

- 1- Em relação à confrontação entre a quantidade de cédulas apuradas e os votos registrados, os conselheiros concordaram que há uma diferença de 143 votos. Porém, ressaltam que a ata de apuração dos votos, além de ser uma cópia, encontrava-se incompleta. Outra questão levantada foi o motivo pelo qual os

⁷⁸ Parecer da Seção de Negócios do Império de 23 de setembro de 1853. In: Arquivo Nacional do Estado do Rio de Janeiro. Fundo Conselho de Estado, Seção dos Negócios do Império, Caixa 516, pacote um.

votos não apareceram, sendo que poderiam se tratar simplesmente de cédula inválidas por não conterem a quantidade de candidatos correspondente ao número de vereadores daquela freguesia.

- 2- Sobre as 3 cédulas de juizes de paz que se encontravam misturadas às de vereadores, a Seção, levando em conta a declaração da Mesa Paroquial que estava anexada à representação, entendeu que a mistura das cédulas foi prontamente identificada. Neste caso, a inutilização dos votos foi considerada devida, uma vez que a apuração dos votos para vereadores já estava completa.
- 3- A respeito do não cumprimento do artigo nº 95 da Lei Eleitoral de 1846, que determinava a leitura do título 4º da mesma lei, os conselheiros consideraram válida a defesa apresentada pelo juiz de paz, no papel de presidente da mesa eleitoral, conforme a declaração enviada por este nos anexos do processo. Em sua defesa, o juiz de paz alegou “*ter idéa de haver feito a leitura, posto que o Secretario o não mencionasse na Acta*”. Em contrapartida, constava também nos anexos a certidão do escrivão da Câmara Municipal em que este confirmava não ter sido feita a leitura do título 4º. Porém, o conselho definiu a certidão como sendo “*de duvidosa importancia*” já que havia uma declaração do presidente da mesa.
- 4- Quanto à não realização da Missa do Espírito Santo, a Seção entendeu que a missa não era uma formalidade tão importante a ponto de anular uma eleição, conforme o Aviso de 11 de dezembro de 1848 e o Artigo 15 das instruções de 28 de junho de 1849. Os conselheiros relataram o fato de já terem emitido um parecer favorável à anulação de uma eleição realizada em 1849, na Freguesia das Neves, província do Rio de Janeiro, seguindo o Aviso de 30 de agosto de 1850. Contudo, nesta representação levaram em conta a combinação dos artigos 104, 95 e 42 da Lei de 19 de agosto de 1846 que juntos mostram a dispensa dessa formalidade.
- 5- Sobre a denúncia de que o presidente da mesa paroquial não utilizou a cópia autentica da lista de qualificação dos votantes para sua chamada, os conselheiros levaram em conta a defesa apresentada na declaração já citada acima, em que o acusado argumentou ter usado uma lista pertencente ao juiz de paz em exercício.
- 6- A propósito da acusação de “grande agitação” que teria causado a falta de 195 votantes, a Seção levou em conta as declarações do presidente da mesa eleitoral, de um membro da mesa, do comandante policial e do subdelegado de polícia

que confirmavam a saída precipitada de muitos votantes do interior da igreja. Entretanto, os conselheiros consideraram que tal episódio não comprovava a ocorrência de violências durante o processo eleitoral. Para eles, o fato de um grande número de votantes ter se ausentado não era uma evidência de que houvesse violência, pois entendiam que as pessoas teriam diversos motivos para não votarem.

O parecer da Seção sobre este caso foi contra a anulação da eleição naquela freguesia. A respeito das seis denúncias apuradas, os conselheiros chegaram às seguintes conclusões: a 1ª não teria provas convincentes; a 2ª não era bem fundada; a 3ª também não teria provas satisfatórias; na 4ª denúncia foi confirmada a irregularidade, mas esta não foi considerada suficiente para a anulação; quanto à 5ª, considerou-se não haver provas e, caso houvesse, a cópia da lista utilizada poderia ser fiel à original.

Inicialmente, podemos destacar o conhecimento de João Valente Couto sobre a lei eleitoral vigente na época. O Vereador tinha não só acesso à Lei de 19 de agosto de 1846, mas também estava informado a respeito dos Avisos emitidos sobre o assunto. Apesar do resultado desfavorável, o fato de um político da oposição ter conseguido que suas denúncias chegassem à Corte, já prova sua relativa importância política daquela freguesia. Como o caminho percorrido entre uma representação e seu parecer final passava diretamente pela mesa eleitoral e, mais adiante pelo presidente da província, somente um cidadão que contasse com certo apoio local teria condições de duvidar da legitimidade do processo eleitoral de sua paróquia. Portanto, conseguir acusar e, principalmente, manter as acusações contra um chefe local significava aumentar seu espaço de influência, e conseqüentemente sua rede clientelar.⁷⁹

Outro fato que nos chama atenção é em relação à apuração da quarta denúncia, sobre a não realização da missa. Os conselheiros trabalharam com seu conhecimento acerca dos diversos Avisos e com seu papel de intérprete da legislação para emitirem o parecer que mais lhes convinha. Nesta denúncia, o próprio Conselho admitiu já ter dado um parecer oposto em um caso semelhante. Lembramos que todos os avisos citados neste caso eram de datas anteriores ao parecer dado na Freguesia das Neves. Deste modo, não foram utilizados novos Avisos para chegarem a resultados contrários. O Conselho se valeu apenas do papel que lhes foi atribuído de intérpretes da legislação.

⁷⁹ GRAHAM, Richard. *Clientelismo e política...* Op., Cit., p 166.

Papel este que era dotado de muito prestígio, uma vez que os pareceres além de quase sempre serem seguidos pelo imperador, frequentemente se tornavam Decretos e Avisos Ministeriais.⁸⁰

A respeito das diversas formalidades presentes durante as eleições, como a leitura de títulos da Lei Eleitoral e a Missa do Espírito Santo, cabe destacar a credibilidade que estes ritos prestavam ao processo eleitoral. Richard Graham enfatiza a importância dessas formalidades descrevendo os detalhes que cercavam os dias de votação no que ele chamou de “Teatro das Eleições”. O autor ressalta a cerimônia religiosa como uma maneira de provar a credibilidade das eleições. Sendo o pároco uma figura respeitada na freguesia, a não realização da missa levantava suspeita e dava força aos opositores questionarem o processo eleitoral, pois entendiam que suprimir este ritual demonstrava “incômodo do vigário” com as práticas dos líderes locais.⁸¹ Entretanto, através dos pareceres apresentados acima, entendemos que, apesar do valor dado às mínimas formalidades – como determinava a legislação da época – era mais importante ganhar as eleições. Esta importância é percebida tanto para o poder local quanto para o poder central. Para o chefe agrário a vitória nas urnas a todo custo fica explícita nas irregularidades apresentadas no processo e também nas declarações que seguem anexas. Na tentativa de explicar as ações divergentes do que ordenava a legislação, estavam envolvidos não só o presidente e um participante da mesa eleitoral, mas também o chefe de polícia e o subdelegado. Estes dois últimos deviam seus cargos às nomeações feitas diretamente pelo poder central e, portanto, possuíam interesses diretos no resultado das urnas. Já no âmbito do poder central, compreendemos a necessidade da vitória eleitoral pelo arranjo de Avisos feito para validar um fato que em outra ocasião não teve o mesmo resultado.

Através desta análise, entendemos as representações como sendo mais uma etapa do processo eleitoral. Longe de ser apenas um instrumento de denúncia, uma representação engloba diversos significados. Inicialmente, para o relator não era apenas a tentativa de mudar o resultado das eleições, mas também a possibilidade de estar mais presente e ganhar espaço nas disputas políticas. Como oposição, enfrentar um chefe local demonstrava força e apoio políticos. Tornava-se uma maneira de expandir sua rede clientelar e, aos poucos, deixar de ser oposição para se tornar aliado do governo central. Para a elite local, uma representação indicava que, apesar de terem ocorridos percalços

⁸⁰ LOPES, José Reinaldo de Lima. *O Oráculo de Delfos...* Op., Cit., p 193.

⁸¹ GRAHAM, Richard. *Clientelismo e política...* Op., Cit., p 156.

durante o processo eleitoral, os direitos dos cidadãos estavam assegurados, uma vez que a oposição tinha voz para denunciar possíveis irregularidades. Para o poder central as representações davam suporte para as relações clientelares. Através de uma interpretação da legislação favorável a um chefe local, o Conselho assegurava a vitória nas urnas e a manutenção da rede clientelar deste chefe. Era a clientela do chefe agrário que mantinha a base do poder central, já que estes só chegavam e conseguiam continuar nos cargos de poder da administração pública com a participação dos cidadãos ativos votantes. Os conselheiros, ocupando simultaneamente diversos cargos como senadores e deputados, estavam engendrados nas redes clientelares e utilizavam do poder à sua disposição para garantirem a continuidade da ordem social que tanto lhes beneficiava. Deste modo, percebemos as representações como parte de um processo eleitoral pré-definido, em que o chefe local mantinha sua hegemonia já que o poder central defendia a manutenção da “ordem” já estabelecida e ainda assim, os cidadãos que compunham a oposição reivindicavam um processo eleitoral mais justo, através da aplicação das leis.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com este estudo das representações eleitorais a partir dos pareceres do Conselho de Estado, conseguimos estabelecer alguns pontos acerca das funções da Seção de Negócios do Império no jogo eleitoral e dos vínculos entre um cidadão no domínio local e um dos mais importantes órgãos da administração pública durante o século XIX.

Primeiramente, através da análise da legislação eleitoral no império definimos o peso do processo eleitoral no dia a dia da população. A eleição não se tratava de um evento isolado que ocorria de tempos em tempos. Pelo contrário, era frequente e estava presente no cotidiano das pessoas. Conforme definia a legislação eleitoral, o processo de escolha dos representantes dependia do voto dos cidadãos ativos votantes. Para tanto, o controle destes votos pelo poder local era feito através das redes clientelares. O clientelismo, característica marcante da sociedade brasileira antes mesmo da independência do país, determinava as relações não só entre os que tinham poder de voto, mas também entre os excluídos diretamente do processo eleitoral. Essa relação clientelar determinava tanto o cotidiano das freguesias quanto as relações entre a corte e os chefes locais. A distribuição de cargos públicos em troca da continuidade de vitórias nas urnas marcava a estreita relação que ministros, senadores e deputados mantinham com os chefes agrários. Deste modo, definimos o clientelismo como uma característica que abrangia todos os setores da população. Desde o vínculo entre um agregado e seu protetor na paróquia, até a relação entre este protetor e um político da elite política imperial.

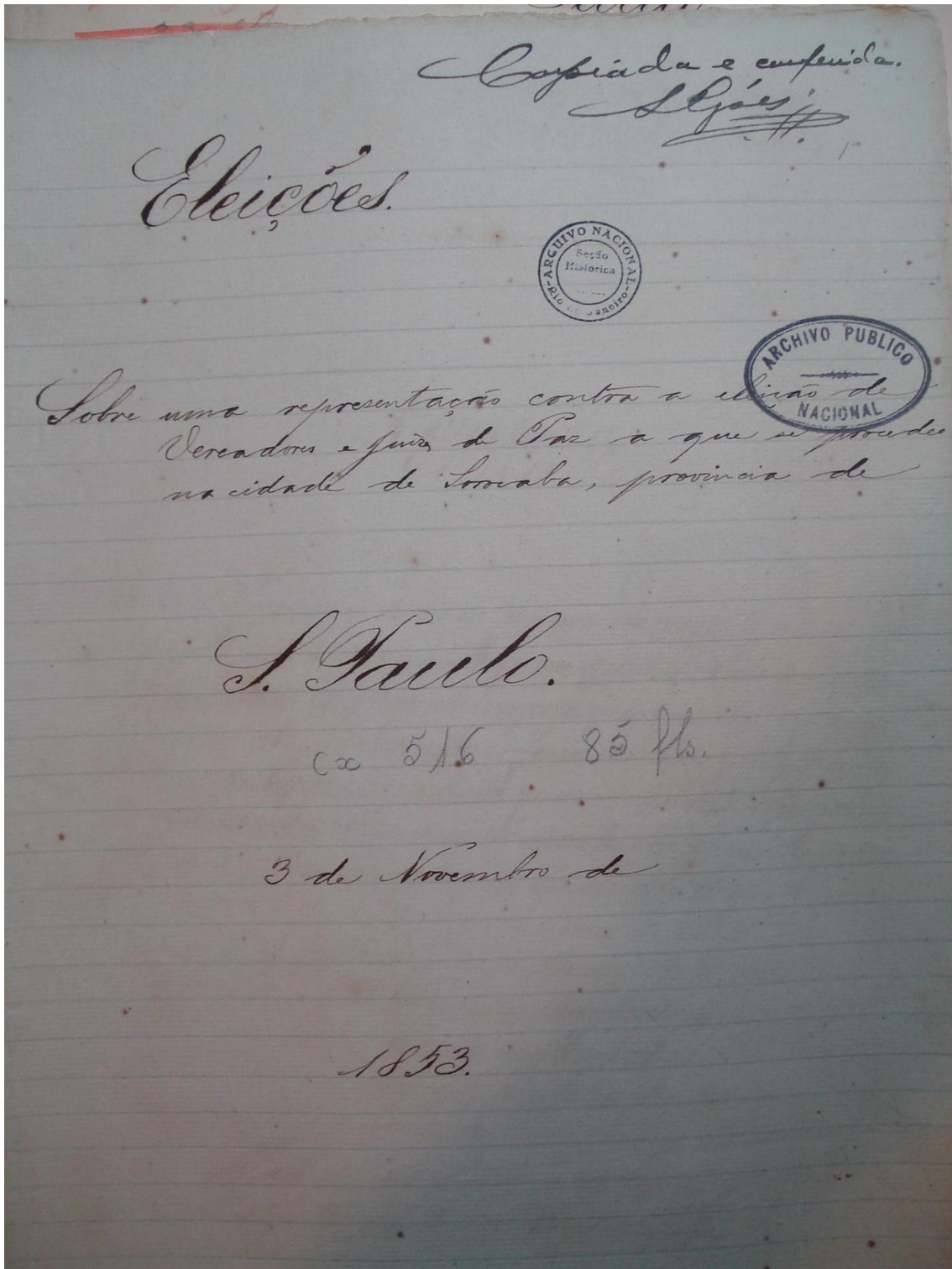
Quanto ao Conselho de Estado, identificamos suas funções segundo a legislação que amparava seu funcionamento. Entendemos como principal característica deste órgão o papel de intérprete da lei, visto a importância dada ao resultado das consultas provenientes das diversas seções. Através da discussão bibliográfica sugerida, conseguimos definir pontos comuns entre os conselheiros, como suas formações acadêmicas, suas relações com as províncias de origem e seus amplos envolvimento nos diversos cargos do Poder Executivo. Todos os setenta e dois conselheiros que fizeram parte dos cinquenta e sete anos de existência do terceiro Conselho de Estado possuíam um extenso currículo da vida pública. Em sua maioria eram senadores, ministros e deputados. Assim, entendemos que os conselheiros estavam inseridos no clientelismo tanto quanto qualquer político do império. Outra característica que insere os representantes do Conselho nas redes clientelares foi a manutenção de seus laços

regionais. Como mostrado no capítulo II, 82% dos conselheiros atuavam nas suas províncias de origem. Portanto, as influências sobre o poder político na esfera local eram fundamentais para os conselheiros assim como eram para os demais políticos que não contavam com o cargo tão privilegiado.

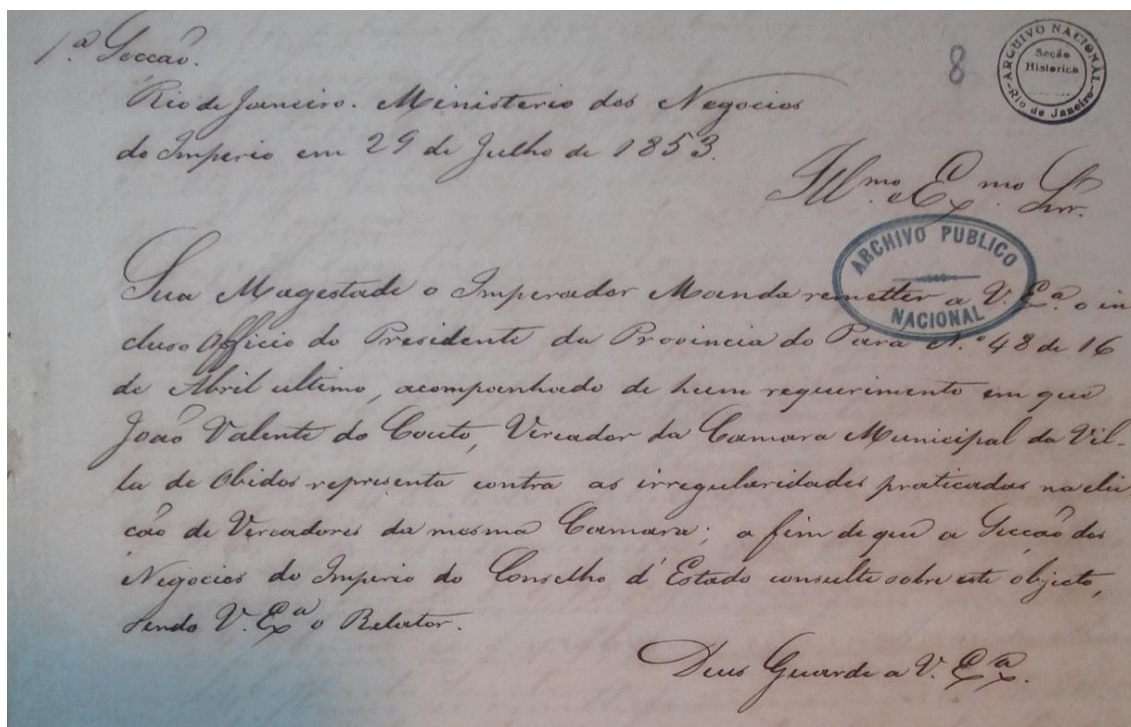
Finalmente, por meio da análise das fontes, definimos o caminho trilhado entre um cidadão que não fazia parte do poder local dominante, mas questionava a maneira procedida na eleição de sua freguesia e o resultado final deste questionamento. Entender a maneira pela qual uma denúncia partia de uma paróquia e percorria a burocracia do império até chegar ao conhecimento do imperador através dos pareceres da Seção de Negócios do Império foi fundamental para alcançarmos os objetivos deste trabalho. Primeiramente, quanto ao denunciante, entendemos que seus objetivos não eram alcançados somente quando o parecer do Conselho era favorável à representação. Conseguir espaço na política local tendo seu direito de denunciar respeitado pelos que estavam no comando, já mostrava certa influência e o crescimento de uma oposição. Era, portanto, um passo fundamental para a ampliação de sua rede clientelar. Em contrapartida, para o poder local, deixar que a oposição usasse do seu direito de fiscalizar as eleições tornava-se uma maneira de mostrar a seriedade do processo. Por fim, quanto à Seção dos Negócios do Império do Conselho de Estado, os pareceres eram não só os resultados da ação de sua função interpretativa da lei, mas também uma maneira de assegurar a vitória dos interesses do governo central no âmbito local. Concluímos assim, que acima da responsabilidade que os conselheiros deveriam ter ao aplicar a legislação nos resultados finais do processo eleitoral, estavam seus interesses pessoais para assegurarem a manutenção do processo político e da hierarquia social, da qual se encontravam no topo.

Anexos

Anexo A – Capa do processo de 03 de novembro de 1853 da província de São Paulo



Anexo B – Capa da representação encaminhada pelo Ministério dos Negócios do Império à Seção de Negócios do Império do Conselho de Estado, em 29 de julho de 1853 pela província do Rio de Janeiro.



Anexo C

LEI Nº 234 – DE 23 DE NOVEMBRO DE 1841⁸²*Criando um Conselho de Estado*

Dom Pedro, por Graça de Deus, e Unânime Aclamação dos Povos, Imperador Constitucional, e Defensor Perpétuo do Brasil: Fazemos saber a todos os Nossos Súditos que a Assembléia Geral Legislativa Decretou, e Nós Queremos a Lei seguinte.

Art. 1º Haverá um Conselho de Estado, composto de doze Membros Ordinários, além dos Ministros de Estado, que ainda não o sendo, terão assento nele.

O Conselho de Estado exercerá suas funções, reunidos os seus Membros, ou em Seções.

Ao Conselho reunido presidirá o Imperador; às Seções os Ministros de Estado, a que pertencerem os objetos das Consultas.

Art. 2º O Conselheiro de Estado será vitalício; o Imperador porém o poderá dispensar de suas funções por tempo indefinido.

Art. 3º Haverá até doze Conselheiros de Estado extraordinários, e tanto estes, como os ordinários, serão nomeados pelo Imperador.

Compete aos Conselheiros de Estado extraordinários:

§ 1º Servir no impedimento dos ordinários, sendo para esse fim designados.

§ 2º Ter assento, e voto no Conselho de Estado, quando forem chamados para alguma Consulta.

Art. 4º Os Conselheiros de Estado serão responsáveis pelos Conselhos, que derem ao Imperador, opostos à Constituição, e aos interesses do Estado, nos negócios relativos ao Exercício do Poder Moderador; devendo ser julgados, em tais casos, pelo Senado, na forma da Lei da responsabilidade dos Ministros de Estado.

Para ser Conselheiro de Estado se requerem as mesmas qualidades, que devem concorrer para ser Senador.

Art. 5º Os Conselheiros, antes de tomarem posse, prestarão juramento nas Mãos do Imperador de manter a Religião Católica Apostólica Romana, observar a Constituição, e as Leis, ser fiéis ao Imperador, aconselhá-lo segundo suas consciências, atendendo somente ao bem da Nação.

Art. 6º O Príncipe Imperial, logo que tiver dezoito anos completos, será de direito do Conselho de Estado: os demais Príncipes da Casa Imperial, para entrarem no Conselho de Estado, ficam dependentes da nomeação do Imperador. Estes, e o Príncipe Imperial, não entram no número marcado no artigo primeiro, e somente serão convidados para o Conselho reunido; o mesmo se praticará com os antigos Conselheiros de Estado, quando chamados.

Art. 7º Incumbe ao Conselho de Estado consultar em todos os negócios, em que o Imperador Houver por bem ouvi-lo, para resolvê-los; e principalmente:

1º Em todas as ocasiões, em que o Imperador se propuser exercer qualquer das atribuições do Poder Moderador, indicadas no artigo cento e um da Constituição.

2º Sobre declaração de guerra, ajustes de paz, e negociações com as Nações Estrangeiras.

3º Sobre questões de presas, e indenizações.

4º Sobre conflitos de jurisdição entre as Autoridades Administrativas, e entre estas, e as Judiciárias.

⁸² *Coleção das leis do Império do Brasil de 1841*, tomo IV, pte. I. Rio de Janeiro, Tip. Nac., 1842. In: RODRIGUES, José Honório. *O Conselho de Estado...* Op., Cit., p 188.

5º Sobre abusos das Autoridades Eclesiásticas.

6º Sobre Decretos, Regulamentos, e Instruções para a boa execução das Leis, e sobre Propostas, que o Poder Executivo tenha de apresentar à Assembléia Geral.

Art. 8º O Governo determinará, em Regulamentos, o número das Seções, em que será dividido o Conselho de Estado, a maneira, o tempo de trabalho, as honras, e distinções, que ao mesmo tempo, e a cada um de seus Membros competir, e quanto for necessário para a boa execução desta Lei. Os Conselheiros de Estado, estando em exercício, vencerão uma gratificação igual ao terço do que vencerão os Ministros Secretários de Estado.

Art. 9º Ficam revogadas quaisquer Leis em contrário.

Mandamos portanto, a todas as Autoridades, a quem o conhecimento, e execução da referida Lei pertencer, que a cumpram, e façam cumprir tão inteiramente, como nela se contém. O Secretário de Estado dos Negócios do Império a faça imprimir, publicar, e correr. Dada no Palácio do Rio de Janeiro aos vinte e três de novembro de mil oitocentos e quarenta e um, vigésimo da Independência e do Império.

IMPERADOR Com Rubrica e Guarda.

Cândido José de Araújo Viana

Carta de Lei, pela qual Vossa Majestade Imperial Manda executar o Decreto da Assembléia Geral Legislativa, que Houve por bem Sancionar, o qual cria um Conselho de Estado, pela forma acima declarada.

Para Vossa Majestade Imperial ver.

Albino dos Santos Pereira a fez.

Paulino José Soares de Sousa

Selada na Chancelaria do Império em 24 de novembro de 1841.

João Carneiro de Campos

Nesta Secretaria de Estado dos Negócios do Império foi publicada a presente Lei em 26 de novembro de 1841.

Antônio José de Paiva Guedes de Andrade

Anexo D**REGULAMENTO Nº 124 – DE 5 DE FEVEREIRO DE 1842*****Contendo o Regimento provisório do Conselho de Estado***

Hei por bem Ordenar que o Conselho de Estado Me consulte sobre os Regulamentos, de que trata o art. 8º da lei de sua criação, regendo-se entretanto pelas seguintes disposições.

TÍTULO ÚNICO

Como o Conselho de Estado exercerá as suas funções

Art. 1º O Conselho de Estado será dividido em quatro seções:

1ª: Dos Negócios do Império.

2ª: Dos Negócios da Justiça e dos Estrangeiros.

3ª: Dos Negócios da Fazenda.

4ª: Dos Negócios da Guerra e Marinha.

Art. 2º Cada uma das seções se comporá de três Conselheiros.

Art. 3º As seções, que se ocuparem dos negócios de dois Ministérios, serão presididas pelo Ministro, a quem tocar o objeto, que nela se discutir.

Art. 4º Quando a importância e a complicação dos negócios o exigirem, poderão reunir-se duas, ou três seções, sob a presidência do Ministro que pedir a reunião.

Art. 5º Os Ministros de Estado fornecerão às seções todos os esclarecimentos, que julgarem necessários para acerto das deliberações.

Art. 6º O lugar, dia e hora das conferências de cada seção serão marcados pelos respectivos Ministros.

Art. 7º O Ministro Presidente da seção nomeará o Relator para cada negócio.

Art. 8º Discutida e votada a matéria o Relator apresentará o parecer minutado, o qual, depois de aprovado, será assinado na seguinte conferência pelos membros da seção, que não derem voto separado.

O Ministro Presidente não votará, nem ainda no caso de empate.

Art. 9º O Imperador se Reserva o direito de resolver os pareceres das seções, sem que ouça ao Conselho reunido.

Art. 10. Os Avisos para consultas do Conselho de Estado, ou sejam estas sobre parecer de seções, ou sobre objetos, que ainda nestas não foram tratados, serão dirigidos era geral às seções a que pertencerem os negócios, e estas coligirão, e ordenarão quanto puder esclarecer o Conselho em seus debates e decisão.

Art. 11. Quando o parecer da seção for algum Projeto de Lei, Decreto, Regulamento, ou Instruções, a seção respectiva lhe dará todo o preciso desenvolvimento, de maneira que o Conselho de Estado o possa regularmente discutir.

Art. 12. Para haver conferência do Conselho de Estado sob a Presidência do Imperador, é preciso que estejam presentes pelo menos sete Conselheiros de Estado em efetivo serviço.

Art. 13. As conferências do Conselho de Estado terão lugar nos Paços Imperiais, e quando o Imperador Houver por bem Convocá-lo.

Art. 14. Todas as vezes que for possível, serão comunicados com antecipação aos Conselheiros de Estado os objetos, para cuja consulta se reúne o Conselho.

Art. 15. As disposições dos artigos antecedentes serão observadas, quando a urgência, ou natureza dos negócios não exigir a preterição de algumas.

Art. 16. Os Conselheiros falarão, e votarão, quando o Imperador ordenar.

Art. 17. Não havendo unanimidade no Conselho, os membros divergentes apresentarão por escrito seus votos separados.

Art. 18. Os Ministros de Estado, ainda que tornem parte nas discussões do Conselho, não votarão, nem mesmo assistirão às votações, quando a consulta versar sobre dissolução da Câmara dos Deputados, ou do Ministério.

Art. 19. As consultas do Conselho de Estado serão redigidas pela seção, a que tocar o seu objeto, e assinadas por todos os Conselheiros de Estado, na forma do art. 8º

Art. 20. A Resolução Imperial, tomada sobre parecer da seção, ou consulta do Conselho de Estado, será expedida por Decreto.

CAPÍTULO II

Dos objetos não contenciosos

Art. 21. Cada seção examinará as Leis Provinciais, e todos os negócios, de que a encarregar o seu Presidente.

Art. 22. A cada seção é permitido ouvir a quaisquer empregados públicos, que não poderão negar-se a prestar todos os esclarecimentos, que lhes ela exigir, vocais, ou por escrito, pena de desobediência. Poderá outrossim ouvir a quaisquer outras pessoas, cujas informações lhe possam ser úteis.

Art. 23. Quando, no exame dos negócios incumbidos às seções, entenderem estas que é necessária alguma Lei, Regulamento, Decreto, ou Instruções, o proporão, expondo mui circunstanciadamente os motivos de sua convicção, e as principais providências, que se devem expedir.

CAPÍTULO III

Dos objetos contenciosos

Art. 24. Quando o Presidente de uma Província, ou o Procurador da Coroa na Corte, e Província do Rio de Janeiro, tiver notícia de que uma Autoridade Judiciária está efetivamente conhecendo de algum objeto administrativo, exigirá dela os esclarecimentos precisos, bem como as razões, pelas quais se julga com jurisdição sobre o objeto.

Art. 25. Se forem consideradas improcedentes as razões, em que a Autoridade Judiciária firmar sua jurisdição, ordenará o Presidente, ou o Procurador da Coroa, que cesse todo o ulterior procedimento, e sejam citados os interessados, para em um prazo razoável deduzirem seu direito.

Art. 26. Findo o prazo, se o Presidente entender que o negócio é administrativo, assim o resolverá provisoriamente, remetendo todos os papéis a respeito dele, com a sua decisão, à Secretaria da Justiça. Se porém entender que o negócio não é administrativo, à vista dos novos esclarecimentos que tiver obtido das partes, ou da mesma Autoridade Judiciária, declarará que não tem lugar o conflito, e que continue o processo no Foro Judicial.

Art. 27. O Ministro da Justiça, ou o conflito tenha sido suscitado pelo Procurador da Coroa, ou por algum dos Presidentes, cometerá o seu exame à respectiva seção, a qual, depois de ouvidas as partes, se estas o requererem, interporá o seu parecer.

Art. 28. Quando o conflito de jurisdição consistir em se julgarem incompetentes, tanto a Autoridade Judiciária, como a administrativa, a seção dará o seu parecer, ouvidas ambas.

Art. 29. Quando o conflito for entre Autoridades administrativas, se procederá na forma dos artigos antecedentes no que lhe forem aplicáveis.

Art. 30. Os Presidentes das Províncias conhecerão dos abusos das Autoridades eclesiásticas, procedendo na forma do Regulamento nº 10 de 19 de fevereiro de 1838, no que lhe forem aplicáveis suas disposições.

Art. 31. Em geral serão observadas todas as disposições do processo atual, que, contribuindo para descobrimento da verdade, sem prejuízo da celeridade indispensável à marcha administrativa, forem admissíveis neste processo, e não se opuserem às determinações do presente Regulamento.

Art. 32. As questões relativas às presas serão decididas pelo Governo em primeira e última instância.

Art. 33. No processo administrativo se observará em geral o seguinte: a parte apresentará na respectiva Secretaria de Estado petição acompanhada dos documentos, com que pretende justificar sua intenção.

Art. 34. Se for atendível à petição, a seção proporá que sejam ouvidos os interessados, para o que lhes será feita a intimação.

Art. 35. A seção poderá requerer ao seu Presidente avaliações, inquirições de testemunhas, depoimento de partes, e quantas diligências julgar necessárias para esclarecimento da verdade, às quais procederá por si mesma, quando lhe seja possível.

Art. 36. Na conferência seguinte à em que a seção tiver ultimado as diligências sobreditas, ou na em que o Presidente, atendendo à natureza do negócio, designar, apresentará o seu relatório, a cuja leitura poderão os interessados por seus Advogados assistir, e fazer os reparos precisos para sua retificação.

Art. 37. Haverá até dez Advogados do Conselho de Estado, aos quais somente será permitido aditar às petições, e quaisquer alegações, os arrazoados, que tiverem de ser apresentados ao Conselho, e às suas seções; bem como assistir ao depoimento, e mais atos do artigo trinta e cinco.

Art. 38. O Advogado, que faltar ao devido respeito ao Conselho, às seções, ou a cada um dos Conselheiros, será demitido; e, se for em ato de Ofício, além de demitido, será punido na forma das Leis.

Art. 39. Os prazos assinados às partes para responderem, recorrerem, ou produzirem quaisquer documentos, e provas, não poderão exceder a dez dias, residindo na Corte, ou no seu termo.

Art. 40. O Ministro da Justiça marcará em Avisos, que farão parte deste Regulamento, os prazos, que, além dos dez dias do artigo antecedente, devem ser concedidos às partes, em atenção às distâncias, em que residirem, ou estiverem os documentos e provas, que houverem de produzir.

Art. 41. O processo administrativo só poderá ser suspenso nos casos seguintes:

1º Falecendo a parte, ou seu Advogado, ou impossibilitando-se este de exercer suas funções antes do último relatório da seção.

2º Sendo argüido de falso algum documento, ou testemunha, nos termos do artigo seguinte.

Art. 42. Feita a argüição de falsidade a qualquer documento, ou testemunha, se parecer às seções, ou Conselho, que é ele indispensável à decisão do negócio, e não querendo a parte renunciá-lo, será suspenso o processo até que em Juízo competente se decida a falsidade.

Art. 43. Se a seção, ou Conselho entender que tal testemunha, ou documento não é necessário para decisão do negócio, continuará o processo sem embargo da dita argüição.

Art. 44. O mesmo terá lugar, quando a parte, que produziu a mencionada testemunha, ou documento, nada responder ou dele desistir. Logo que uma semelhante

arguição for feita, e a considerar procedente a seção, ou Conselho, será intimada a parte, que o tiver produzido, para dizer a bem de seu direito.

Art. 45. Das resoluções dos Presidentes das Províncias em negócios contenciosos poderão as partes interpor recurso dentro de dez dias por petição munida dos precisos documentos, que manifeste as razões do gravame sofrido; e os Presidentes a remeterão com informação, ou sem ela, à respectiva Secretaria de Estado.

Art. 46. Também terá lugar recurso das decisões dos Ministros de Estado em matéria contenciosa, e tanto este como a do artigo antecedente, poderá ser decidido por Decreto Imperial, sem se ouvir, ou ouvindo-se as respectivas seções, e o Conselho de Estado.

Art. 47. A resolução Imperial tomada sobre parecer de seção, Consulta do Conselho, ou sem ela, em virtude do processo, de que trata este Capítulo, só poderá ser embargada nos casos:

1º De não ter sido intimado algum dos prejudicados.

2º De ter corrido o processo à revelia, que não possa ser imputada ao condenado.

Art. 48. Os embargos, no caso do artigo antecedente, só terão lugar antes que o Decreto Imperial seja remetido para a Autoridade Judiciária, ou dentro dos dez dias contados do em que foi feita intimação ao condenado.

Art. 49. Os embargos serão apresentados pelo respectivo Ministro ao Conselho, o qual consultará ao Imperador para os desatender, ou para reformar a Imperial Resolução, ou para ordenar que de novo seja examinada na competente seção.

Art. 50. No caso de ser a Resolução Imperial de novo examinada, poderá sua execução ser suspensa pelo respectivo Ministro, quando na demora não haja perigo, e de não ser suspensa possa resultar dano irreparável.

Art. 51. A Imperial Resolução será executada como qualquer sentença judiciária, e pelos mesmos Juizes, e forma, pela qual estas o são. Sendo condenada a Administração, a execução será feita administrativamente.

CAPÍTULO IV

Das disposições gerais

Art. 52. Haverá sempre em efetivo serviço doze Conselheiros de Estado, um dos quais escreverá as atas dos negócios que deverem ser conservados em segredo.

Art. 53. Se algum Conselheiro em efetivo serviço não puder exercer suas funções por mais de quinze dias contínuos, será designado o Conselheiro de Estado extraordinário, que há de servir durante o seu impedimento cessando o qual, cessará também a substituição, independente de nova ordem.

Art. 54. O Conselheiro de Estado, que for Ministro de Estado, ou empregado em qualquer Comissão, cujo exercício for incompatível com as funções do Conselho, será considerado impedido, e se lhe aplicará o disposto no artigo antecedente.

Art. 55. O Conselheiro, que for dispensado do exercício de suas funções, passará a Conselheiro extraordinário.

Art. 56. Só perceberão gratificações os Conselheiros em efetivo serviço.

Art. 57. Os Conselheiros de Estado, nos atos públicos, e funções da Corte, ocuparão o primeiro lugar depois dos Ministros e Secretários de Estado; terão o tratamento de Excelência; gozarão das honras de que gozam os mesmos Ministros; e usarão do uniforme de que estes usam, tendo porém nas mangas da farda, acima dos canhões bordados, uma esfera, e sobre esta a Coroa Imperial.

Art. 58. Todas as autoridades públicas são obrigadas a cumprir as determinações expedidas em virtude deste Regulamento, e tendentes à sua execução.

Art. 59. Haverá no Conselho, e em cada uma de suas seções três livros.

1º Para registro das Atas respectivas.

2º Para registro das Ordens Imperiais.

3º Para registro dos pareceres e consultas.

Art. 60. Ficam revogadas todas as disposições em contrário.

Cândido José de Araújo Viana, do Meu Conselho, Ministro e Secretário de Estado dos Negócios do Império, assim o tenha entendido e faça executar com os despachos necessários. Palácio do Rio de Janeiro, em cinco de fevereiro de mil oitocentos e quarenta e dois, vigésimo primeiro da Independência e do Império.

Com a rubrica de Sua Majestade o Imperador.

Cândido José de Araújo Viana

Bibliografia

ASSUF, Maurício. O Conselho de Estado. Rio de Janeiro: Guavira, 1979.

CALMON, Pedro. História Social do Brasil: espírito da sociedade imperial. São Paulo: Editora Nacional, 1937. (Brasiliana, 83).

CARVALHO, José Murilo de. *A Construção da Ordem: a elite política imperial; Teatro de Sombras: a política imperial*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

_____. (org). Nação e Cidadania no Império: Novos Horizontes. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

_____. Pontos e Bordados: escritos de história e política. . Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1998.

CINTRA, Antônio Octávio. “A Política Tradicional Brasileira: uma interpretação das relações entre o centro e a periferia”. Cadernos DCP, (1), p59-112, março 1974.

COSTA, Edgar. A Legislação Eleitoral Brasileira. Rio de Janeiro: Imprensa nacional, 1964.

DAUMARD, Adeline. História social do Brasil: teoria e metodologia. Curitiba: Ed da UFPR, 1984.

DUARTE, Nestor. A ordem privada e a organização política nacional. São Paulo: Ed. Nacional, 1939.

FAORO, Raymundo. Os donos do poder; formação do patronato político brasileiro. Porto Alegre: Globo, 1958.

FREITAS JUNIOR, Augusto Teixeira. Legislação eleitoral do Império no Brasil em duas divisões compreensivas dos dois sistemas. Rio de Janeiro: B.L. Garnier, 1881.

GERSON, Brasil. O sistema político do império. Rio de Janeiro: Progresso, 1970.

GRAHAM, Richard. Clientelismo e política no Brasil do século XIX. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 1997.

HOLANDA, Sergio Buarque de. História Geral da Civilização Brasileira. São Paulo: Difel, 1965-72, II, 5 v.

IGLESIAS, Francisco. Trajetória política do Brasil: 1500-1964. São Paulo: Cia das Letras, 1993.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, Enxada e Voto: o município e o regime representativo*. 3ª ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1976.

LYRA, Augusto Tavares de. O Conselho de Estado. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1934.

_____. Organização política e administrativa do Brasil: Colônia, Império e República: Editora Nacional, 1941.

_____. Instituições políticas do Império. Brasília: UNB, 1978.

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.

QUEIROZ, Maria Isaura Pereira de. O mandonismo local na vida política brasileira e outros ensaios. São Paulo: Alfa Omega, 1976.

RODRIGUES, José Honório. Introdução. In: Atas do Conselho de Estado. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1973.

_____. O Conselho de Estado: o quinto poder? Brasília: Senado, 1978.

SCHWARTZMAN, Simon. "Representação e Cooptação Política no Brasil". Dados, (7), p. 9-41, 1970.

SOUZA, Francisco Belisário Soares de. *O Sistema Eleitoral no Império*. Brasília: Senado Federal, 1979.

TORRES, João Camilo de Oliveira. *O Conselho de Estado*. Rio de Janeiro: GRD, 1965.

VAINFAS, Ronaldo (org). *Dicionário do Brasil imperial (1822-1889)*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2002.

VIANNA, Oliveira. *Instituições políticas brasileiras*. Rio de Janeiro: Record, 1974. 2v.

Fontes

Arquivo Nacional do Estado do Rio de Janeiro

Diversos Caixas da Seção de Documentos Históricos

Fundo Conselho de Estado, Seção dos Negócios do Império, Caixa 516, pacote um.