

## II – DOSSIÊ

### DOSSIER

**ESTADO NACIONAL E CONSTITUIÇÃO NO PROCESSO DE INDEPENDÊNCIA:  
O PAPEL DO CONSELHO DE ESTADO E DO SENADO DO IMPÉRIO**  
NATIONAL STATE AND CONSTITUTION IN THE PROCESS OF INDEPENDENCE.  
THE ROLE OF THE COUNCIL OF STATE AND THE SENATE

Arno Wehling<sup>1</sup>

#### Resumo

A formação do Estado Nacional e sua matriz constitucional se contextualizam na conjuntura da “época da Restauração”, do governo de D. João no Brasil e do processo de independência. Houve vários projetos constitucionais e no modelo político-jurídico vitorioso com a Constituição de 1824 atribuiu-se papel conservador e estabilizador ao Poder Moderador ou “Poder Real”, em especial através do Conselho de Estado e ao Senado. Tal solução atendeu aos setores economicamente dirigentes da sociedade, que buscavam uma opção político-jurídica equidistante da monarquia absoluta, associada ao despotismo, e da república, associada ao radicalismo jacobino.

**Palavras-chave:** Constituição – Constitucionalismo – Liberalismo – Poder Moderador – Conselho de Estado - Senado

#### Abstract

*The formation of the National State and its constitutional framework are contextualized within the “restoration period” of the rule of King D. João in Brazil and of the independence process. There were several constitutional projects, and the victorious political-juridical model introduced by the Constitution of 1824 assigned a conservative and stabilizing role to the “Moderating Power”, or “Royal Power”, especially through the Council of State and the Senate. This solution catered to the economically influential sectors of society, which sought a political-legal option equidistant both from absolute monarchy, associated with despotism, and from a republic, associated with Jacobin radicalism.*

**Keywords:** constitution, constitutionalism, liberalism, moderating power, Council of State, Senate.

---

<sup>1</sup> Presidente de Honra do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro. Da Academia Brasileira de Letras. Professor do PPGD da Universidade Veiga de Almeida. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7965-1628>. E-mail: [arno@wehling.com.br](mailto:arno@wehling.com.br)

A emergência do Estado nacional no processo de independência, tema extensamente tratado na historiografia (WEHLING, 2019, p.13), é aqui analisada em perspectiva institucional. Envolve questões materiais e simbólicas profundamente interagentes, neste trabalho consideradas na sua incidência sobre a elaboração constitucional e particularmente em duas instituições criadas nesse processo, o Conselho de Estado e o Senado imperial.

Quando a Corte chegou ao Brasil, em 1808, a organização política era fragmentada. Embora existisse um vice-rei no Rio de Janeiro desde 1763, sua autoridade era restrita às capitanias do centro-sul, pois seu comando sobre Bahia e Pernambuco era puramente nominal e sobre o Maranhão e o Pará, inexistente. Portugal sempre optou por uma administração politicamente descentralizada na América, favorecendo a centralização nos órgãos de governo sediados em Lisboa. Com isso o governo da colônia se fazia, em fins do século XVIII, de Portugal para um feixe de “grandes capitanias”, às quais por sua vez se vinculavam as “capitanias subalternas”. (WEHLING, 1986, p. 45).

No curto espaço de tempo que mediou entre 1808 e 1821, quando do retorno do rei, houve uma inversão dessa realidade. Em lugar da antiga fragmentação local com eixos vinculantes a Lisboa, a centralização agora passava a ser no Rio de Janeiro, sede da Corte e da estrutura administrativa transplantada para a América. Inverteu-se assim, mais por necessidades práticas que por cálculo político, uma tendência multissecular do governo português, que acabou dotando o país de instituições centralizadas e, mais que isso, com uma forte intenção centralizadora. (GUIMARÃES, 2007, p. 15; WEHLING, 2008, p. 32).

Capistrano de Abreu em relação ao fenômeno teve duas intuições certas. Referindo-se a 1808, ao afirmar que não existiam propriamente brasileiros, mas habitantes de capitanias estranhas entre si: fluminenses, paulistas, mineiros, baianos, pernambucanos, paraenses. (ABREU, 1954, p. 305) Em relação a 1821, ao constatar que a saída do rei deixava atrás de si um país relativamente unido, com alguma consciência identitária. (1938, p. 21).

Entre o início e o final do governo joanino no Brasil estruturou-se, a partir da organização estatal, um conjunto de interesses e atitudes ideológicas que contribuíram para a consolidação de um “corpo de Nação” em torno à monarquia. A expressão de José da Silva Lisboa, foi de 1818, num panegírico editado pela imprensa régia, no qual se saudava o fato único da aclamação de um rei europeu na América. Foi um dos “benefícios políticos” que o futuro visconde de Cairu atribuiu ao monarca: D. João VI soubera amalgamar o corpo político

brasileiro numa unidade que deveria ser preservada na fórmula política do Reino Unido a Portugal. (LISBOA, 1818, p. 58).

Descortinava Silva Lisboa, como componente da alta burocracia luso-brasileira, que não bastava mais a mera identidade portuguesa para manter unidos e sob a monarquia Brasil e Portugal. Era necessário reconhecer a emergência de dois novos fenômenos políticos, ambos derivados da Revolução Francesa: o sentimento nacional e o de unidade nacional em torno ao rei, que substituíam o antigo governo instituído pela tradição dinástica. (JOUVENEL: 1978, p. 114; SCHULZE, 1997, p. 159). Ainda utilizava a retórica da burocracia neopombalina, referindo-se a “portugueses de todos os hemisférios”, como fizera D. Rodrigo de Sousa Coutinho, ministro de D. João em Portugal e no Brasil, mas cada dia mais se pautava pela evidência de que deveria considerar dois sentimentos nacionais, o brasileiro e o português. Pragmático, obstinado defensor das virtudes da economia política para o governo, reconhecia estar se aprofundando o antagonismo econômico entre as duas principais porções do Reino Unido (LISBOA, 1821, p. V, p. 27), o que seria depois tema relevante na historiografia. (ALEXANDRE, 1993, p. 806).

A nova realidade representada pela corrente política brasileira logo se evidenciaria após 1820, com três convocações eleitorais sucessivas: a dos representantes brasileiros nas Cortes de Lisboa, que se originaram da Revolução Constitucionalista de 1820; a eleição para o Conselho de Procuradores das províncias brasileiras em 1821; e a dos deputados para uma assembleia constituinte exclusivamente brasileira em 1822. Nesta última, de junho de 1822, embora ainda estivessem em Lisboa os deputados às Cortes, quase se evidenciava a ruptura com Portugal e o próprio Silva Lisboa, pouco antes ainda editor do jornal *Conciliador do Reino Unido*, se convencera da inviabilidade dessa solução e já defendia a independência. O próprio vocabulário político sofreu rápida transformação, atualizado em relação ao debate político-constitucional. (NEVES, 2003, p. 169).

As formas de governo que as diferentes correntes de opinião no Brasil viam em 1822 e 1823, anos da independência e da assembleia constituinte, respectivamente, reproduziam o debate político euro-norte-americano. A tipologia aristotélico-polibiana era a mais mencionada, com seus modelos de monarquia, aristocracia e democracia, e as correspondentes corrupções em tirania, oligarquia e demagogia. Entretanto, a polarização mais citada era a do despotismo de um lado e a da oclocracia ou governo das massas de outro. Entre ambos os extremos, havia a solução do governo misto, defendida por Montesquieu, com antecedentes ilustres na

Antiguidade e no século XVI e praticada na Inglaterra, com um mecanismo institucional que garantia direitos civis e políticos, e um mínimo de representatividade ao governo. (REVÉRBERO, 1821, I, 289-291)

Quando se elaboraram projetos constitucionais no Brasil, entre o mais recuado, de 1817 e os de 1824, foram tais parâmetros que apareceram no debate político-jurídico e nos documentos que originaram.

Os projetos discutidos nesse período tinham dupla face, como todos os do gênero desde as Revoluções Americana e Francesa.

Afirmavam por um lado os direitos do homem, a partir da enunciação liberal que vinha do *Segundo Tratado sobre o Governo*, de Locke (BOBBIO, 1997, p. 197) e se repetiria ao longo do século XVIII: direito à vida e segurança, direito à liberdade, direito à propriedade e — aspecto não encontrado em todos os projetos — direito de resistência à opressão.

De outro, buscavam estruturar o Estado em novas bases, que impedissem ou minimizassem a opressão e estabelecessem uma forma de governo que fosse estável, equilibrando os poderes entre si — solução procurada por Montesquieu no *Espírito das Leis* e no modelo político inglês do poder real moderado pela ação do parlamento.

A face dos direitos, conquanto inovadora em relação a movimentos anteriores em muitos aspectos, não foi propriamente revolucionária, como já destacou Hannah Arendt, pois algumas ou mesmo todas as reivindicações já haviam sido formuladas em contextos que desejavam o retorno a um *statu quo* anterior que havia sido desrespeitado pelas autoridades contestadas, rejeitando explicitamente ou simplesmente não cogitando uma modificação estrutural. (ARENDDT, 1988, p. 17).

Embora a proclamação insistente de direitos do homem ao longo do Iluminismo acabasse por fazer valer uma percepção revolucionária do fenômeno — e no caso de países coloniais sob o poder institucional da monarquia absoluta e da sociedade estamental, como o Brasil, essa percepção era ainda mais acentuada — foi no âmbito da reestruturação do Estado que o exercício da *liberdade* se mostrou mais profundo.

A liberdade nesse âmbito poderia ter uma leitura radical, como em Cipriano Barata e Frei Caneca, com uma concepção republicana ou de monarquia limitada, ou uma leitura liberal moderada, à época sempre concebida na forma monárquica de governo, e caracterizada pela busca de elementos que contrabalançassem a força da opinião pública, teoricamente representada pela Câmara dos Deputados

No caso do Brasil e da América espanhola o processo revolucionário assumiu características diversas as que Arendt identificou nos desdobramentos da Revolução Francesa, mas sem dúvida a instituição de um Estado liberal e burocrático foi modificação que deixou marcas duradouras, quer em termos de organização político-administrativa, quer em termos do exercício do poder pela elite local em cargos, na sua maior parte, anteriormente monopolizados pelos reinóis.

Na face da estruturação do Estado nacional, a busca por um novo equilíbrio sociopolítico e institucional, com a separação de Portugal e a afirmação da soberania, foi o grande desafio. A retirada da dominação estrangeira deixou um vazio de poder para ser preenchido pelas lideranças da terra, que precisavam buscar esse novo equilíbrio por meio de um sistema político e de um modelo institucional diferentes do que até então predominara.

Dois problemas maiores se apresentaram aos construtores da nova soberania, o do equilíbrio geopolítico e o do equilíbrio institucional, e como tais apareceram nos projetos constitucionais e no debate político da independência.

Deste modo, o equilíbrio geopolítico implicava em duas definições, que mobilizavam as forças políticas e sociais em confronto, a da forma de governo e a do estatuto da relação centro-periferia.

A escolha da forma de governo exigia a opção entre fórmulas como a da manutenção do Reino Unido, a da continuação monárquica separada de Portugal ou a República.

O Reino Unido implodiu sob o impacto da emergência dos dois nacionalismos, o português e o brasileiro, inconciliáveis no encontro de soluções para compatibilizar interesses econômicos e políticos conflitantes. (ALEXANDRE, 1993, p. 812).

A República aparecia a diferentes segmentos da opinião — expressa em especial na imprensa periódica e nos panfletos — como geradora de despotismo, conforme o jacobinismo francês, ou de guerra civil e caudilhismo militar, como na América espanhola. (REVÉRBERO, 1822, II, p. 129). Mesmo lideranças que aparecem classificadas como liberais radicais, se manifestaram algumas vezes pela monarquia constitucional.

A ruptura com continuidade da forma de governo e da dinastia, facilitada pelo governo joanino no Brasil e sua política centralizadora no Rio de Janeiro, dependia da afirmação da liderança política do jovem príncipe, como aconselhara o próprio rei em sua despedida. Para isso, era indispensável a definição clara de qual forma de governo se firmaria e no elenco das disponibilidades não era, obviamente, a monarquia tradicional, nem a da Constituição de Cádiz

— efemeramente adotada por um dia no Brasil, em 1821 (WEHLING E WEHLING, 2011, vol. III, p. 638) — mas uma terceira opção que agradava aos grupos que ansiavam pela estabilidade num país muito diverso, de experiência colonial-mercantilista recente e com grande população escravizada. O papel de D. Pedro, José Bonifácio e outras lideranças foi assim defender o modelo da monarquia constitucional “moderada” ou “temperada”, mescla de inspiração inglesa e carta constitucional de Luís XVIII, respaldada pela teoria de Benjamin Constant, que aggiornava o pensamento político iluminista à luz da experiência revolucionária.

Vale recordar que a conjuntura internacional era reativa aos movimentos revolucionários, configurando uma “época da Restauração” que não se aplicava apenas à França pós-napoleônica, mas ao conjunto da Europa com a quádrupla, depois quádrupla aliança, inspirada pela Áustria de Metternich, atenta à eclosão de movimentos revolucionários, que logo ocorreriam na primeira “onda revolucionária” de 1820, da qual Portugal seria um dos exemplos, com a Revolução Constitucionalista do Porto.

Em paralelo, surgia a necessidade de outra definição, igualmente enfrentada pela Revolução Americana, pela Revolução Francesa e pelos movimentos independentistas da América espanhola: a da relação centro-periferia. Ao leitor dos documentos da época surge de pronto o confronto entre unitarismo e federação. No primeiro se criticava, entre outros aspectos, o “despotismo” a favor do centro político e a exaustão dos recursos nacionais em seu benefício. No Brasil essa crítica se evidenciou primeiro nas proclamações da Revolução Pernambucana de 1817 a respeito da tributação joanina. (COSTA, 1983, vol. VII, p. 386). Na segunda, o argumento principal era a ameaça de fragmentação do país e a formação de unidades menores, provavelmente republicanas, facilmente dominadas por potências estrangeiras. Além disso, o fantasma das guerras civis aparecia com frequência ao se discutir o tema da federação, como se dava correntemente na imprensa e ocorreu na Assembleia Constituinte.

Para se viabilizar o unitarismo, como desejado pela elite política atuante na Corte e formalizado na Constituição de 1824, foi preciso estabelecer uma rede de compromissos políticos e econômicos nas diferentes províncias, sintonizando interesses das lideranças locais com a política centralizadora do Rio de Janeiro, inclusive pelo compartilhamento daquelas no poder central. (OLIVEIRA, 1999, p. 26). O processo se concluiu pelo unitarismo, não sem conflitos como a Confederação do Equador, fracassos como a da Província Cisplatina e adequações “federalizantes” posteriores, como verificado no Ato Adicional de 1834.

O equilíbrio institucional teve características muito diversas, embora estreitamente vinculadas à definição do equilíbrio geopolítico. Para a compreensão da busca obsessiva das elites políticas pelo equilíbrio institucional em todo o processo revolucionário e por extensão no processo de independência do Brasil, é preciso identificar a emergência de um fato político novo, a opinião pública.

A expressão nasce praticamente com o fenômeno e circula no Brasil com intensidade no período joanino. Era associada com a ação política da população ou de sua parte politizada e com as ideologias disseminadas pela Revolução Francesa, em particular a jacobina. Manifestava-se por meio de periódicos, cartas e panfletos com temática política, ou na praça pública. Neste último aspecto, à exceção da Revolução Pernambucana, no Brasil a praça passa a ser veículo da opinião pública somente na agitação constitucionalista que se seguiu ao recebimento das notícias da revolução do Porto, no início de 1821 e o movimento cresceu espontaneamente, sobretudo na Corte e nas capitais provinciais.

Há assim o surgimento simultâneo de *espaços públicos* – a rua, a praça, a imprensa, a taverna e logo as assembleias (GUERRA E LEMPÉRIÈRE, 1998, p. 10-11) — e da *opinião pública*, que se manifestam em torno a uma novidade em relação ao mundo anterior do Antigo Regime, o debate político, no qual aparecem temas como a afirmação dos direitos civis e políticos, a necessidade da Constituição e a autoafirmação das lideranças de que falavam em nome do *povo*.

Silvestre Pinheiro Ferreira, nas *Cartas sobre a Revolução do Brasil*, de 1821, na condição de conselheiro e ministro de D. João VI, demonstra claramente como a “opinião pública”, no Rio de Janeiro e em outras cidades brasileiras, aderiu ao clima liberal e revolucionário desencadeado pelas Cortes portuguesas. Temia que com isso se quebrassem a “autoridade pública” e com ela os próprios vínculos do Brasil com Portugal e das províncias brasileiras com o Rio de Janeiro, fragmentando o país. (FERREIRA, 2012, p. 64). Chocou-o, especialmente, a pressão popular sobre o rei e seus ministros para que fosse jurada antecipadamente a futura Constituição a ser elaborada pelas Cortes. Mas traduzindo o ponto de vista liberal moderado no tema, questionou na mesma época a pretensão do movimento constitucionalista em Portugal de representar a “vontade geral” dos portugueses, “*pois que não é na efervescência de uma revolução sempre assustadora que se pode manifestar a vontade geral de uma nação*”. (FERREIRA, p. 92).

O irrompimento na capital do reino, na passagem de 1820 para 1821, pela pressão da opinião pública, que ocorreria também simultaneamente em Belém, Salvador e Recife colocou em xeque as autoridades e deixou em segundo plano as câmaras municipais, o espaço político tradicional do Antigo Regime. O “povo” se substituía assim às instituições vigentes, em nome de uma “revolução” cuja finalidade era o estabelecimento de um novo “pacto social”, a Constituição. Não por acaso, atenuando o caráter revolucionário do processo, as lideranças fluminenses canalizaram para a câmara do Rio de Janeiro, um ano após o irrompimento da crise constitucional no Brasil, a reivindicação de que o príncipe regente permanecesse no país no “Dia do Fico”, em janeiro de 1822. A mesma câmara municipal, composta, recorde-se, pelos “homens bons” da sociedade colonial, atribuiu a D. Pedro em maio, o título de “Defensor Perpétuo” do Brasil. Título que no ano seguinte seria utilizado institucionalmente na Assembleia Constituinte, quando se afirmou que a representação nacional se dividia entre a Assembleia eleita e o Imperador, pelo fato de a câmara possuir legitimidade para representar o povo. Dessa forma, se deu idêntica preeminência às duas instituições, a constituinte e o imperante. Em nenhum momento foi questionada a legitimidade do alargamento da representação da câmara carioca para todo o país.

A recepção do conceito de opinião pública no Brasil, como na América inglesa ou espanhola e na própria Europa, envolvia a sua associação filosófica com a *doxa* do pensamento grego, a opinião superficial, improvada e eventualmente sofismada, que distorcia a realidade. É o que aparece frequentemente no debate da época e representava um desafio para quaisquer posições politicamente “moderadas”, isto é, que não desejassem nem a manutenção do *statu quo* do Antigo Regime (ou colonial, no caso do Brasil), nem um processo revolucionário como acontecera na França da época de domínio jacobino, ou no Haiti, com a rebelião dos cativos. Ambas as referências eram exemplos recorrentes nas publicações do processo de independência.

Como enfrentar o desafio da *doxa*? No terreno discursivo, os periódicos, panfletos, cartas, proclamações governamentais e outros documentos estão repletos de argumentos baseados, conforme a orientação ideológica dos autores, em Locke, Montesquieu, Burke, Smith, Filangieri, Constant, Clermont-Tonnerre, Kant, Condorcet, Mirabeau e mesmo Sieyès e Rousseau. Radicalismo, irrealismo e volubilidade eram as críticas mais frequentes dos “moderados” de vários matizes à opinião, vista como permanentemente flutuante e influenciável. No terreno institucional, porém, o repto era mais complicado: como encontrar

mecanismos que equacionassem o desafio da *doxa*, sem cair na pura repressão ou na guerra civil?

Utilizemos um insight de Hannah Arendt. Referindo-se à Revolução Americana e à época revolucionária em geral, a autora identifica a reação à *doxa*, ou aos excessos da opinião pública, com o estabelecimento de instituições duradouras que pudessem se constituir em contraponto às posições mais radicais ou até efêmeras da opinião. (ARENDR, 1988, p.182). Ela as identificou, para o caso norte-americano, em dois órgãos, sendo o Senado (“*uma instituição duradoura para a opinião*”) e a Suprema Corte (“*uma instituição duradoura para o julgamento*”).

Juízo análogo poderá ser hipótese produtiva para o caso brasileiro no processo de independência.

Uma câmara baixa de representantes era vista, nessa perspectiva, como a representante por excelência da opinião pública, ou da *doxa*. A teoria política e a experiência da Revolução Francesa fundamentavam tal percepção. Montesquieu, no Livro XI, cap. VI do *Espírito das Leis* mencionava a possibilidade de uma “câmara dos nobres” e uma “câmara do povo”, como era aliás a experiência inglesa contemporânea, entendendo-se a última expressão também restritamente de acordo com os critérios de representação da época. Mas a institucionalização fora de padrões ingleses ocorreu na Revolução Americana, em 1787, com a convenção de Filadélfia, que criou um congresso bicameral, e com a Revolução Francesa. Defendido anteriormente pelo abade Sieyès (JOUVENEL, 1978, p. 92), o bicameralismo definiu-se com a constituição de 1795, quando se atribuiu papel de câmara baixa ao Conselho dos Quinhentos, contraposto ao Conselho dos Anciões, procedimento reiterado com outras denominações nas constituições do Consulado (1799), do Império (1804) e na Carta Constitucional de Luís XVIII (1814). Boissy d’Anglas, referindo-se à constituição de 1795, dizia expressamente que a câmara alta deveria ser o *dique* para a impetuosidade do “corpo legislativo”.

No processo de independência do Brasil os projetos de constituição apresentados pelos jornais *Correio do Rio de Janeiro* e *Correio Braziliense* previam um modelo unicameral de representação. O projeto da Assembleia Constituinte de 1823 definia que a assembleia geral era composta por dois órgãos, a “sala dos deputados” e a “sala do Senado” (art. 43). Estabelecia a periodicidade eleitoral, com cada legislatura sendo eleita por quatro anos, compreendendo sessões anuais de quatro meses cada. Os deputados pelo art. 80 tinham a iniciativa privativa de

projetos em matéria de tributos, recrutamento e definição de nova dinastia em caso de extinção da reinante.

O projeto do Conselho de Estado, que se repetiu na Constituição de 1824, determinava a existência de uma “câmara dos deputados” eletiva e temporária, e mantinha a iniciativa privativa prevista no projeto da Constituinte.

Portanto, a Câmara dos Deputados brasileira na conjuntura da independência tendeu para a inserção num legislativo bicameral, o que representou a vitória dos elementos que se autoproclamavam “moderados”, como os irmãos Carneiro de Campos, aliados a conservadores que se aproximavam, eventualmente, da manutenção de traços absolutistas na Constituição, como João Severiano Maciel da Costa, marquês de Queluz, e Francisco Vilela Barbosa, marquês de Paranaguá. Os quatro, aliás eram membros do Conselho de Estado que redigiu o projeto constitucional e faziam frente comum nesse aspecto aos “liberais radicais”, como João Soares Lisboa, o redator do *Correio do Rio de Janeiro*, ou Cipriano Barata.

Na busca por “instituições de perspectiva duradoura”, das quais se esperava a “moderação” das ações políticas e o esvaziamento das atitudes mais radicais, surgiram o Poder Moderador, o Conselho de Estado e o Senado.

O Poder Moderador e seu apoio institucional imediato, o Conselho de Estado, tinham a missão primordial de equilibrar os demais poderes, e nesse equilíbrio estava já compreendida a preocupação em garantir a estabilidade da Nação para além das oscilações conjunturais da opinião, expressas na câmara baixa dos projetos.

Pelo menos, foi essa sua formulação na ação política e doutrinária de Stanislas Marie de Clermont-Tonnerre, que defendeu o modelo em sua *Analyse raisonnée de la Constitution décrétée par l'Assemblée nationale des années 1789, 1790 et 1791*, sendo seguido mais tarde por Benjamin Constant, nos *Princípios de política aplicáveis a todos os governos representativos* e no *Curso de Política constitucional*, e por Jean Denis Lanjuinais, no *Essai de traité sur la Charte*. Defendia-se um poder neutro, real ou moderador que estivesse acima dos demais, com funções de coordenação, harmonização e freio simultaneamente às aventuras restauradoras do Antigo Regime e da revolução jacobina.

Tais concepções ecoaram no Brasil, como em outros países americanos. O *Revérbero Constitucional Fluminense*, publicado no Rio de Janeiro e redigido por Gonçalves Ledo e pelo cônego Januário da Cunha Barbosa, em sua edição de 19 de fevereiro de 1822, lembrava “o celebrado Benjamin Constant”, ao afirmar que:

*quando os poderes públicos se dividem, e estão a ponto de se fazerem mal, é necessária uma autoridade neutra, que faça a seu respeito o que o Poder Judicial a respeito dos indivíduos; que esta autoridade na monarquia constitucional é o Poder Real. (REVÉRBERO, I, 176).*

No número seguinte, de 26 de fevereiro, o jornal transcrevia textos do *Correio Braziliense*, de Hipólito da Costa, para concluir da mesma maneira:

*todos os grandes escritores da política constitucional confessam, ensinam e clamam que o Poder Real deve ser sempre o moderador e árbitro, o fiscal dos outros poderes: só assim pode a máquina conservar o seu justo equilíbrio. (REVÉRBERO, I, 194).*

Em perspectiva mais próxima do Imperador, estava o Regulador *Luso-Brasílico* e o *Regulador Brasílico* de Frei Francisco de Santa Tereza de Jesus Sampaio, que em vários números publicou excertos das ideias constitucionais de Benjamin Constant, inclusive as referências ao “poder real”.

Na sessão de 26 de junho de 1823, na Assembleia Constituinte, José Joaquim Carneiro de Campos, futuro marquês de Caravelas e principal autor do projeto constitucional do Conselho de Estado, definiu a doutrina:

*Cumpra que jamais percamos de vista que o monarca constitucional, além de ser o chefe do Poder Executivo, tem de mais a mais o caráter de Augusto Defensor da Nação. Ele é a sua primeira autoridade vigilante, guarda dos nossos direitos e da Constituição. Esta suprema autoridade, que constitui a pessoa sagrada e inviolável, e que os mais sábios publicistas deste tempo tem reputado um Poder Soberano distinto dos Poder Executivo por sua natureza, fim e atribuições, esta autoridade, digo, que alguns denominam Poder Neutro ou Moderador e outros Tribunício, é essencial nos governos representativos. (DIÁRIO, I, 300).*

O projeto elaborado pelo Conselho de Estado, concluído em dezembro de 1823, assim como a Constituição outorgada pelo Imperador em 1824, definia o papel do Moderador como sendo o de velar pela manutenção da independência, equilíbrio e harmonia dos poderes (art. 98), cabendo-lhe sancionar os “decretos e resoluções da Assembleia Geral” para que tivessem força de lei (art. 101). O debate constitucional posterior procurou definir a legitimidade do Poder Moderador, retirando qualquer resquício absolutista, ao afirmar que era:

*a suprema inspeção da Nação, pelo alto direito que ela tem, e que não pode exercer por si mesma, de examinar o como os diversos poderes políticos, que ela criou e confiou a seus mandatários, são exercidos. (BUENO, 1978, p. 203).*

A opinião, de um jurista conservador, foi aperfeiçoada por um jurista liberal, ao justificar não haver poder que não fosse delegação nacional, “*porque a Constituição aqui se baseia no princípio da soberania do povo*”. (VASCONCELOS, 1978, P. 90).

Na atribuição de arbitrar o equilíbrio entre os poderes, aparece – na expressão de Carneiro de Campos — a finalidade maior de *defender a Nação*, ou seja, levar em conta seus interesses permanentes, diríamos hoje estruturais ou fundamentais, acima e eventualmente contra as circunstâncias do momento, expressas pela “opinião”. Por outro lado, se o Imperador é “guarda dos direitos e da Constituição” e no art. 101 define-se que de sua sanção depende a implementação da lei votada pela Assembleia Geral, cabe-lhe uma função que ainda não estava inteiramente clara — mesmo nos Estados Unidos à época —, a de controle da constitucionalidade. Alguns juristas e o próprio D. Pedro I, em artigos na imprensa, referiam-se ao papel ordenador da Constituição para a solução de conflitos normativos (WEHLING, 2022, p. 189), mas o amadurecimento do tema só se daria pouco mais tarde, nos Estados Unidos com a Suprema Corte, e no Brasil pelo segundo Conselho de Estado, a partir de 1841.

Ao Conselho de Estado cabia a extensão e o reforço desse atributo do Imperador como chefe do Moderador, ao “temperar” — expressão da época — eventuais arroubos da opinião, expressos ou não nas câmaras.

A preocupação aparece já no projeto do *Correio Braziliense*. Caso optasse por um legislativo unicameral, a inexistência do “Senado-dique” de Boissy d’Anglass no âmbito do próprio legislativo era suprida pelo papel que Hipólito da Costa atribuiu ao Conselho de Estado. No projeto, dizia-se que “*o poder legislativo dependerá de três autoridades: Rei, Conselho de Estado e Representantes*”. (CORREIO BRAZILIENSE, 1822, p. 371). Ao Conselho de Estado caberia “*rever e aprovar ou rejeitar as leis*” elaboradas pelos representantes, encaminhando as aprovadas à sanção, ou rejeição, do monarca.

Além da estreita cooperação entre as “três autoridades” — duas das quais tinham a mesma origem — a faculdade atribuída ao Conselho para rever, aprovar ou rejeitar os projetos, estabelecia um primeiro e decisivo filtro à “opinião” expressa pelos representantes. O Conselho agiria assim em nome dos mesmos interesses permanentes supra conjunturais, poupando o Imperador do atrito provocado pela sanção direta dos projetos. Compreende-se, dessa forma, porque Hipólito podia dispensar a presença do outro órgão legislativo, o Senado.

No projeto da Assembleia Constituinte, seu relator Antônio Carlos Ribeiro de Andrada previa um “Conselho Privado” mais fraco do que a solução a ser adotada na Constituição, com

membros demissíveis *ad nutum* pelo Imperador (art. 180), encarregado de opinar sobre “negócios graves” do país como a decretação da paz e guerra e o adiamento da Assembleia Geral, mas sem especificar qualquer ingerência na elaboração das leis.

No projeto do Conselho de Estado e na Constituição de 1824, que o reproduz integralmente, o Conselho de Estado seria vitalício, tratando dos mesmos “negócios graves” do projeto Antônio Carlos, mas acrescentando expressamente a colaboração com o Poder Moderador (art. 100 do projeto, 101 da Constituição), inclusive a sanção de decretos e resoluções da Assembleia Geral para que tivessem força de lei (inc. III).

Segurança adicional contra os “perigos da opinião” constituiu a criação do “dique” institucional, o Senado do Império, que aparece no projeto possivelmente de Francisco Gomes da Silva/Pedro I. Trata-se de uma exposição de motivos que define claramente a intenção de estabelecer o Senado-dique:

*Tem-se também julgado necessário, como um predicamento essencial das monarquias constitucionais, a criação de uma segunda Câmara; porque sendo certo que no corpo social, assim como nos corpos físicos há forças de destruição intestinas, e constantes, que trabalham por desunir os elementos agregados, e restituí-los à antiga isolamento, viram estas no termo de reiterados combates a triunfar, se se não estabelecesse a providência de forças resistentes adequadas, que obrando em sentido contrário, soldassem a cada instante os elementos abalados. A segunda Câmara tem este objeto, é a força repulsiva dos despotismos que podem resultar, e que ordinariamente resultam, da união de muitos homens logo que eles transcendem os poderes que lhe foram confiados pelo povo(...) A lei promulgada na Assembleia Geral será revista e correta na segunda câmara, deste modo se facilitará a sanção do monarca... (PROJETO DE UMA CONSTITUIÇÃO MONÁRQUICA (TORRES, 1963, p. 425-426; MELO FRANCO, 1972, p. 22).*

O “Senado conservador” e representativo das “coletividades”, como queria Sieyès, foi sendo definido pela experiência constitucional francesa e norte-americana na primeira metade do século XIX. Na constituição do Consulado, de 1799, era definido como “guardião da Constituição” (art. 21) e na carta constitucional de 1814 aparece como a “chave da abóboda” (BABOT, BOUCAUD-MAÎTRE E DELAIGUE, 2007, p. 143-144), metáfora que no Brasil coube ao Poder Moderador.

No projeto da Assembleia Constituinte tinha caráter vitalício (art. 92) e competência exclusiva sobre o conhecimento de delitos de membros da família imperial, ministros e conselheiros de Estado, senadores e deputados (estes, somente quando da reunião da Assembleia Geral) (art. 107).

No projeto do Conselho de Estado e na Constituição de 1824 o Senado era igualmente vitalício e se repetia a competência do projeto da Constituinte, acrescentando-se três aspectos: “conhecimento das responsabilidades dos secretários e conselheiros de Estado” e a convocação da Assembleia Geral, caso o Imperador não o tivesse feito após dois meses do prazo estabelecido e na hipótese da morte do monarca.

Dava-se assim uma precedência formal ao Senado em relação à Câmara dos Deputados e se reforçava o caráter de juízo excepcional do órgão em relação ao projeto da Constituinte, pois acrescentava-se aos delitos anteriormente mencionados os eventuais crimes de responsabilidade no exercício das funções.

Era visível a preocupação do Imperador e da elite política partidária da “moderação” que se foi constituindo à sua volta desde 1821 com a possibilidade do mero contraponto entre duas posições, a da câmara dos deputados eventualmente representativa de uma opinião radical e a do Executivo/Moderador e Conselho de Estado em última análise expressiva do monarca. Dessa forma, era necessária outra instituição, de caráter coletivo e origem eletiva, para reforçar a posição dos defensores dos “interesses fundamentais”.

Trinta anos depois foi essa a construção jurídica que o marquês de São Vicente confirmou em seu tratado sobre a Constituição:

*A Câmara dos Deputados é a representação ativa do progresso, dos interesses locais e móveis; o Senado é o outro órgão, outro ramo essencial do poder legislativo, que sem opor-se àquela representação quando suas vistas forem bem fundadas, deve fora disso ser o representante das ideias conservadoras e do interesse geral, como predominante. (...) Está, pois, pela natureza e força das coisas, colocado em uma posição intermediária entre o progresso e a conservação, entre os interesses móveis e fixos...* (BUENO, 1978, p. 56).

Entende-se, portanto, a importância atribuída à composição do Senado, desde sua criação em 1826 e a preocupação em controlar ao máximo o processo eleitoral, garantindo o surgimento de listas tríplexes favoráveis à “moderação” ou próximas ao Imperador para sua escolha. Como registra Taunay em sua monografia sobre a instituição, a seleção se fez sob o critério do “mais absoluto centripetismo” (TAUNAY, 1978, p. 58). E, podemos acrescentar, por um trabalhoso processo de alianças em cada uma das províncias, com diferentes facções e grupos de interesse. O objetivo era conseguir a maior homogeneidade possível no apoio ao imperador e ao governo.

A contrapartida foi o Senado ser objeto de “desconfiança, considerando-o uma corporação oligárquica, ultra-reacionária.” (LIRA, 1978, p. 50), uma reação aos movimentos liberais na Câmara, baseada na vitaliciedade e na interferência do Imperador. (VIANA, 1956,

p. 265). Deve-se lembrar que o 6º gabinete que referendou as indicações dos primeiros senadores, tinha seis ministros, dos quais cinco foram eleitos para o Senado e escolhidos pelo Imperador de imediato e o sexto, o marquês de Lages, pouco depois. (TAUNAY, p. 60). Oliveira Lima a este propósito registra que D. Pedro I “só recrutava ministros no Senado”. (LIMA, 1986, p. 71).

Numa interpretação mais sociológica, já se considerou o Conselho de Estado e o Senado como órgãos de controle do Imperador “próximos à oligarquia” e assim extensões do estamento patrimonialista brasileiro. (FAORO, 1975, vol. I, 291; CHACON, 1997, p. 40).

Acresce que, dos 57 senadores nomeados pelo Imperador até a abdicação, 24 foram também titulares (14 marqueses, dois condes e 8 viscondes). Mais ilustrativo ainda, os dez membros do Conselho de Estado que elaboraram a Constituição, foram todos posteriormente senadores.

As duas instituições seriam depois objeto de debates ao longo do Império entre liberais e conservadores, particularmente acentuados no caso do Senado, opondo de um lado nomes como Pimenta Bueno, Brás Florentino Henriques de Sousa e Antônio Rebouças, e de outro Teófilo Otoni, Tavares Bastos e Rui Barbosa.

\*

\*

\*

O Poder Moderador, o Conselho de Estado e o Senado foram claramente instituições que buscaram representar um dique, para utilizar a expressão de Boissy d’ Anglas, à “opinião pública”, cujo canal institucional de representação era a câmara baixa.

A opção adotada pelo Brasil nascia de várias fontes, em especial a prática inglesa do bicameralismo e a experiência revolucionária e sua teorização por doutrinadores, cuja expressão mais explícita foi Benjamin Constant, que nos *Princípios de política* e no *Curso de política constitucional* defendeu a existência de cinco poderes, reduzidos a quatro no modelo político brasileiro. Isso porque dividia o legislativo e com isso admitia dois poderes representativos, “o poder representativo da continuidade”, numa assembleia hereditária, e o “poder representativo da opinião”, numa assembleia eleita. Quanto ao poder real (no Brasil, Moderador) estaria “acima” dos demais, “interessado em manter o equilíbrio e com a máxima preocupação de conservá-lo”.

No caso brasileiro a adoção do modelo correspondeu a algumas características particulares:

- Composições políticas entre grupos socioeconômicos distintos (burocracia estatal pré-existente à independência, proprietários rurais de diferentes tipos, comerciantes com semelhante diversificação) e entre também distintos grupos regionais nas diferentes províncias.
- Estabelecimento de uma elite político-administrativa atuante no Rio de Janeiro, suficientemente coesa para convergir nas soluções encontradas e de modo simultâneo regionalmente articulada.
- Aceite convencional da existência de alguns princípios fundamentais (“cláusulas pétreas?”) em relação aos quais se fechava questão: manutenção da unidade territorial do país, do regime monárquico e garantia do trinômio liberal liberdade-segurança-propriedade.
- como corolário da definição anterior, sustentação do unitarismo e rejeição de qualquer aspecto federal, exceto para a Província Cisplatina; garantia jurídica da liberdade com responsabilidade; garantia jurídica da propriedade em relação à escravidão, embora acenando com sua futura eliminação.
- Reconhecimento do conflito opinião (conjuntural) versus continuidade (estrutural) e criação de mecanismos institucionais para sua canalização, respectivamente a Câmara dos Deputados e o Senado, com a supervisão do processo político-jurídico pelo Poder Moderador e seu braço ativo, o Conselho de Estado.
- No plano constitucional, atribuição ao monarca — por delegação da Nação e em nome da soberania do povo — e ao Conselho de Estado do papel de guarda da Constituição e da coerência do edifício legal, tema que aparece recorrente e difusamente nas discussões da época — inclusive em manifestações do Imperador — e assinala preocupação com o que se denominaria controle de constitucionalidade.

## REFERÊNCIAS

- ABREU, João Capistrano de. *Capítulos de história colonial*. Rio de Janeiro: Briguiet, 1954.
- ABREU, João Capistrano de. *Ensaios e estudos*, 3ª série. Rio de Janeiro: Briguiet, 1938.
- ALEXANDRE, Valentim. *Os sentidos do Império*. Lisboa: Afrontamento, 1993.
- ARENDDT, Hannah. *Sobre a revolução*. São Paulo: Ática, 1988.

- BABOT, Agnès; BOUCAUD-MAÎTRE, Agnès; DELAIGNE, Philippe. *Dictionnaire d'Histoire du Droit et des institutions publiques*. Paris: Ellipses, 2007.
- BOBBIO, Norberto. *Locke e o direito natural*. Brasília: UNB, 1997.
- BUENO, José Antônio Pimenta. *Direito público brasileiro e análise da Constituição do Império*. Brasília, Senado Federal, 1978.
- CHACON, Vamireh. *História institucional do Senado do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1997.
- CORREIO BRAZILIENSE*, vol. XXIX. Londres: Greenlaw, 1822.
- COSTA, F. A. Pereira da. *Anais Pernambucanos*. Recife: Funderpe, 1983.
- DIÁRIO DA ASSEMBLEIA CONSTITUINTE E LEGISLATIVA DO IMPÉRIO DO BRASIL. Brasília: Senado Federal, 1972.
- FAORO, Raimundo. *Os donos do poder*. Porto Alegre: Globo, 1975.
- FERREIRA, Silvestre Pinheiro. Cartas sobre a Revolução do Brasil. In WEHLING, Arno (org.). *As dificuldades de um Império luso-brasileiro*. Brasília: Senado Federal, 2012.
- GUERRA, François-Xavier; LEMPÉRIÈRE, Anick. *Los espacios públicos em Iberoamerica. Ambigüedades y problemas*. Siglos XVIII-XIX. México: FCE, 1998.
- GUIMARÃES, Lucia P. Historiografia joanina: confrontos e convergências. *Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro*, vol. 479, p. 49-64, jan./abr. 2019.
- JOUVENEL, Bertrand de. *As origens do Estado moderno. Uma história das ideias políticas no século XIX*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.
- LIMA, Manuel de Oliveira. *O Império brasileiro*. Brasília: UNB, 1986.
- LIRA, Augusto Tavares de. *Instituições políticas do Império*. Brasília: Senado Federal, 1978.
- LISBOA, José da Silva. *Memória dos benefícios políticos do governo de El Rei Nosso Senhor D. João VI*. Rio de Janeiro: Imprensa Régia, 1818.
- LISBOA, José da Silva. *O Conciliador do Reino Unido*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, vol. V, 1821.
- MELO FRANCO, Afonso Arinos de. *O Constitucionalismo de D. Pedro I no Brasil e em Portugal*. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 1972.
- NEVES., Lucia Maria Bastos Pereira das. *Corcundas e constitucionais. A cultura política da independência (1820-1822)*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.
- OLIVEIRA, Cecília Salles de. *A astúcia liberal. Relações de mercado e projetos políticos no Rio de Janeiro (1820-1824)*. São Paulo-Bragança Paulista: Edusp-Ícone, 1999.
- PROJETO DE UMA CONSTITUIÇÃO MONÁRQUICA. In João Camilo de Oliveira Torres. *A democracia coroada*. Petrópolis: Vozes, 1963.



*REVÉRBERO CONSTITUCIONAL FLUMINENSE*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1821.

SCHULZE, Hagen. *Estado e Nação na História da Europa*. Lisboa: Presença, 1997.

TAUNAY, Afonso d' Escragnoille. *O Senado do Império*. Brasília: Senado federal, 1978.

VASCONCELOS, Zacarias de Góis e. *Da natureza e limites do Poder Moderador*. Brasília: Senado Federal, 1978.

VIANA, Francisco José de Oliveira. *Evolução do povo brasileiro*. Rio de Janeiro: José Olímpio, 1956.

WEHLING, Arno. *Administração portuguesa no Brasil, 1777-1808*. Brasília: Funcep, 1986.

WEHLING, Arno. Administração joanina. In VAINFAS, Ronaldo e NEVES, Lucia M. Bastos (orgs.). *Dicionário do Brasil joanino*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2008.

WEHLING, Arno. Reconfigurar a Corte/ (Re)construir o Estado: o horizonte de expectativas no Brasil do Reino Unido. *Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro*, n. 479, p. 13-48, jan./abr. 2019.

WEHLING, Arno. O anglomaníaco e por isso constitucional puro. As ideias políticas de Pedro I, 1821-1831. In ALBIN, Ricardo Carvo (org.) *D. Pedro I, compositor inesperado*. Rio de Janeiro: Babel/Faperj, 2022.

WEHLING, Arno e WEHLING, Maria José. Liberalismo ou democracia: a recepção brasileira da Constituição de Cádiz. In ESCUDERO, José Antonio. *Cortes y Constitución de Cádiz, 200 años*. Madri: Espasa, 2011.