

O ATO E SEUS EPÍLOGOS: AS REFLEXÕES DE SILVESTRE PINHEIRO FERREIRA SOBRE O ATO ADICIONAL DE 1834

The Act and its epilogues: the Silvestre Pinheiro Ferreira's considerations on the Additional Act of 1834

Carlos Eduardo França de Oliveira¹

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo analisar as reflexões de Silvestre Pinheiro Ferreira (1769-1846) sobre o Ato Adicional (1834) feita à Carta constitucional brasileira de 1824, contida na obra *Observações sobre a Constituição do Império do Brasil e sobre a Carta Constitucional do Reino de Portugal, aumentada com as observações do mesmo autor sobre a lei das reformas do Império do Brasil*, a partir de uma apreciação dupla, porém sincronizada. De um lado pretendeu-se explorar a maneira com que Pinheiro Ferreira empreende suas observações, seja atentando para os argumentos veiculados seja explicitando os elementos de matriz político-ideológica mobilizados pelo autor. De outro, buscou-se confrontar a leitura de Pinheiro Ferreira sobre o Ato Adicional com as falas produzidas em meio à luta política travada no Brasil durante a reforma constitucional, estabelecendo-se aí possíveis aproximações e distanciamentos entre as percepções do pensador português e os postulados defendidos pelos parlamentares brasileiros que participaram diretamente da urdidura da reforma da Carta de 1824. A intenção é contribuir para o debate em torno do Ato Adicional e dos regimes representativos no século XIX.

Palavras-chave: Ato Adicional; história política; história do Império.

ABSTRACT

This article aims to examine Silvestre Pinheiro Ferreira's considerations (1769-1846) on the Additional Act (1834) made for the Constitution of Brazil (1824), contained in *Observações sobre a Constituição do Império do Brasil e sobre a Carta Constitucional do Reino de Portugal, aumentada com as observações do mesmo autor sobre a lei das reformas do Império do Brasil*. On the one hand, this article explores the way in which Pinheiro Ferreira makes his considerations, either by paying attention to the ideas conveyed or by explaining the elements of the political ideas used by the author. On the other hand examines the Pinheiro Ferreira's approach to the Additional Act with speeches made during the political struggle

¹ Doutor pela Universidade São Paulo (USP). Professor adjunto do Departamento de História da Universidade Estadual do Centro-Oeste, campus Irati. Obteve o Primeiro Lugar no 5º Prêmio Anpuh professor Manoel Luiz Salgado Guimarães. Contato: carloseduardosp@gmail.com.

waged in Brazil in the context of a constitutional reform, establishing possible approachments between the portuguese thinker perceptions and the postulates defended by brazilian parliamentarians directly involved in constitutional reform process. The goal is to contribute to the understanding of the Additional Act and representative government in the 19th Century.

Key-words: Additional Act; political history; Brazilian empire.

“Saiu a luz a reformada Constituição Brasileira analisada por Silvestre Pinheiro Ferreira: o interesse que este sábio tem tomado pelas instituições do nosso país, que de certo modo teria sido mais feliz se tivesse seguido seus ditames, torna essa obra de grande merecimento, principalmente por a experiência ter demonstrado não ter ele enganado-se” (DIÁRIO DE PERNAMBUCO, N. 126, 03/02/1836)

O trecho acima, extraído do jornal recifense *Diário de Pernambuco*, veio a público pouco menos de dois anos após a promulgação do Ato Adicional de 1834. Trata-se de um anúncio da obra *Observações sobre a Constituição do Império do Brasil e sobre a Carta Constitucional do Reino de Portugal, aumentada com as observações do mesmo autor sobre a lei das reformas do Império do Brasil* FERREIRA, 1835) de autoria de Silvestre Pinheiro Ferreira, renomado publicista e pensador português que desde o começo dos anos 1830 vinha dedicando parte de suas reflexões a comentar constituições de nações como Portugal, Brasil, Bélgica e França.² No início de 1836, dispositivos criados pela reforma da Carta de 1824 já vinham suscitando debates acalorados dentro e fora das

2 Silvestre Pinheiro Ferreira (1769-1846) nasceu em Lisboa. Filho de um fabricante de seda da Real Fábrica das Sedas do Rato, fez o curso de Humanidades na Congregação do Oratório, que concluiu em 1791. Três anos depois entrou no Colégio das Artes de Coimbra, onde ocupou o cargo de professor substituto de Filosofia Racional e Moral. A partir de 1794, após breve exílio na França por ser acusado de jacobinismo, passou a desempenhar funções diplomáticas fora de Península Ibérica. Em 1809, partiu para o Rio de Janeiro e se integrou à corte joanina, desempenhando ali várias funções administrativas, desde ministro régio, deputado do Tribunal da Real Junta de Comércio, até diretor da Gazeta do Rio de Janeiro. Sob encomenda de d. João, de quem era conselheiro, redigiu as *Memórias políticas sobre os abusos gerais e modo de os reformar e prevenir a revolução popular, redigidos por ordem do Príncipe Regente no Rio de Janeiro em 1814 e 1815*, obra que tratou da reorganização do Império luso-brasileiro em meio à queda de napoleão e à elevação do Brasil ao estatuto de Reino. Ainda nesse mesmo contexto, escreveu suas *Preleções Filosóficas*, compêndio filosófico publicado entre 1813-1820 que ganhou notoriedade entre estudantes e professores de retórica da época. Em 1821, em meio à Revolução do Porto e seus desdobramentos no Brasil, Pinheiro Ferreira foi nomeado ministro dos Negócios Estrangeiros e da Guerra, função que continuou a desempenhar até 1823, mesmo após seu regresso dois anos antes a Portugal, onde assistiu de perto a crise do constitucionalismo português e o fracasso do vintismo. A partir de 1826, com a morte de d. João VI e a ascensão dos miguelistas, optou por viver em Paris, lá produzindo algumas das suas obras mais conhecidas, tais como o *Manual do cidadão em um governo representativo ou princípios de direito público constitucional, administrativo e das gentes* (1834) e as *Observações sobre a carta constitucional do reino de Portugal e a constituição do império do Brasil* (1831), texto que recebeu acréscimos e reedições nos anos seguintes. Por mais que tenha sido eleito deputado em três ocasiões durante sua estada na capital francesa, só decidiu voltar à terra natal na legislatura de 1842, vindo a morrer quatro anos depois (SILVA, 1975).

esferas oficiais de poder do Império, e que mais tarde culminariam naquela que ficou conhecida como a Lei de Interpretação do Ato Adicional (1840). Àquela altura, todavia, a ideia de um ajuste na reforma constitucional apenas engatinhava, esboçando uma arena de batalha que tomaria corpo nos anos seguintes, em especial após o Regresso de 1837, contrapondo liberais e conservadores.³

A edição anunciada pelo periódico não era de todo inédita. Pinheiro Ferreira, dono de vasta obra e hoje considerado um dos principais expoentes do liberalismo português da primeira metade do século XIX, fizera publicar em Paris, em 1835, nova edição de suas *Observações*, que foram acrescidas de apontamentos sobre a “lei das reformas do Império do Brasil”, isto é, o Ato Adicional de 1834. As duas primeiras partes do livro – constituídas, respectivamente, por considerações do autor sobre as constituições brasileira (1824) e portuguesa (1826) – já haviam sido publicadas em 1831 e são conhecidas pelos historiadores, porém o mesmo não ocorre sobre a parte final da nova edição, destinada à reforma constitucional brasileira. Chega a surpreender o fato de que nenhuma obra de referência sobre o tema tenha debruçado sobre o assunto.

Como se sabe, a interpretação mais difundida sobre o Ato Adicional ainda é a de que ele representou a vitória do heterogêneo grupo dos liberais contra a estrutura política centralizadora prevista pela Carta de 1824 e infligida pelo governo de D. Pedro, ampliando assim a autonomia das províncias com relação ao centro decisório do Império. Muito contribuíram para essa concepção as interpretações elaboradas por Francisco Sales de Torres Homem e Tavares Bastos – para quem o Ato Adicional coroou a luta dos liberais que vinha desde a Independência – bem como o pensamento de Justiniano José da Rocha, que enxergou nos supostos excessos da lei de 12 de agosto uma das raízes do Regresso (MARSON, 2007). No transcorrer do Segundo Reinado, o Ato Adicional figurou como um *topos* recorrente do discurso político, visto que a importância do seu conteúdo, aliada à imprecisão de alguns pontos, tornou-o alvo de diferentes usos e apropriações, servindo como arma retórica tanto para os liberais como para os conservadores, especialmente em meio aos debates que tratavam das relações entre o poder central e as províncias.⁴ Essas interpretações acabariam, por fim, informando e influenciando a compreensão da reforma de 1834 pela bibliografia.

Autores recentes têm apresentado interpretações mais nuançadas sobre o Ato Adicional e que buscam superar a dicotomia centralização/descentralização como mote central das relações entre centro e província. Miriam Dolhnikoff (2005) acredita que ele

3 Em 1836, com apoio de Honório Hermeto Carneiro Leão, Joaquim José Rodrigues Torres apresentou na Câmara dos Deputados uma proposta de interpretação do Ato Adicional, que foi barrada pelos apoiadores da reforma. A proposta seria retomada no ano seguinte, já com apoio da maioria dos deputados (DOLHNIKOFF, 2005, p.125).

4 Outros políticos se manifestaram publicamente, ao longo do Segundo Reinado, sobre o Ato Adicional (SÃO VICENTE, 2002; OTTONI, 1916; URUGUAI, 1865).

foi a forma encontrada pelos políticos da época para, de um lado, permitir a inserção dos grupos locais na direção da máquina pública e, de outro, garantir a manutenção da integridade do Estado imperial. Ao analisar o funcionamento da Assembleia Provincial do Rio de Janeiro durante o século XIX, Maria de Fátima Gouvêa notou como a compreensão do Ato Adicional variou no espaço e no tempo, gerando práticas e situações muitas vezes conflitantes com a autoridade da Corte. Esse ponto nos parece fundamental porque reveste a lei de 12 de agosto de uma plasticidade que só ficaria mais visível mediante sua aplicação, possibilitando aos grupos provinciais agirem de acordo com seus interesses, questão que inclusive serviu de argumento para os proponentes da Lei de Interpretação (GOUVÊA, 2008). Tais reflexões nos forçam a analisar o Ato Adicional, considerando-o como parte de um arcabouço legal maior que vinha sendo montado anteriormente. Ou seja, seria conveniente conjugá-lo com outras leis, como as de 24 de outubro de 1832 e 3 de outubro de 1834, que definiram, respectivamente, a estrutura fiscal do Império e as bases institucionais dos executivos provinciais.

Andrea Slemian (2006) considera que o Ato Adicional, a despeito das sucessivas tentativas de implementação de medidas mais extremadas por alguns setores, manteve como pano de fundo o texto de 1824, o que demonstra que a opção vitoriosa respeitou os parâmetros estipulados pela Carta outorgada e excluiu do processo reformista alternativas que modificassem suas principais bases político-administrativas. Evidenciava-se assim a força da Carta de 1824, que forneceu os instrumentos para sua própria reforma, cumprindo aí o Senado um papel fundamental de preservação da constituição. O texto da comissão, ainda que alvo de críticas, gerou alguns acordos os quais Marcello Basile acredita terem sido “resultado de tensas e penosas negociações” entre os grupos em disputa e que acabaram “descontentando a todos, ainda mais depois que vieram à tona os problemas que gerou” (BASILE, 2009, p.213.) Afinal, os participantes do jogo foram obrigados a ceder, não redundando efetivamente em uma obra consensual. Os avessos à reforma tiveram de amargar alterações na Carta de 1824, mesmo que tenham conseguido manter inalterados pontos fulcrais como a vitaliciedade do Senado e o Poder Moderador. Os exaltados foram contemplados apenas parcialmente, visto que o arranjo institucional proposto pelo Ato Adicional estava aquém de um sistema federativo estribado na soberania das províncias ou em uma maior autonomia com relação ao centro do Império. Já os moderados, que teoricamente saíram menos afetados, na realidade assistiram à escalada das suas divergências pessoais e programáticas, em grande medida porque setores mais conservadores ou menos dependentes das bases eleitorais provinciais foram impelidos, desde o 7 de abril, a acatar bandeiras que não eram as suas ou se submeter a nomes (como Feijó) que não julgavam os mais apropriados, tudo isso em virtude das circunstâncias e em prol de se manterem no poder.

Os inegáveis avanços interpretativos com relação ao Ato Adicional não foram suficientes, todavia, para despi-lo de certa condição de marco histórico (historiograficamente chancelado?), isto é, de uma construção histórica trespassada desde sua origem por intenções memorialistas mais ou menos explícitas, ainda que conflitantes, configurando aquilo que Pierre Nora alcunhou de “vontade de memória”. (NORA, 1993). As razões para tal não são evidentes, e não há aqui intenção de perscrutá-las ou mesmo de refletir sobre os usos do Ato Adicional como artefato de uma memória em litígio. De qualquer forma, o fato de a lei de 12 de agosto de 1834 ser discutida à luz de fontes quase sempre contaminadas pelo debate político do momento – a imprensa periódica e os Anais do Parlamento dos períodos imediatamente anterior e posterior ao Ato Adicional são exemplos claros disso – tem turvado o discernimento da historiografia sobre o tema.

Considerando as questões acima elencadas, o presente artigo tem como objetivo analisar as reflexões de Silvestre Pinheiro Ferreira sobre o Ato Adicional de 1834 contidas em suas *Observações*, a partir de uma apreciação dupla e sincronizada. De um lado se pretendeu explorar a maneira com que Pinheiro Ferreira empreende suas observações, seja atentando para os argumentos veiculados seja explicitando os elementos de matriz político-ideológica mobilizados pelo autor. De outro, buscou-se confrontar a leitura de Pinheiro Ferreira sobre o Ato Adicional com as falas produzidas em meio à luta política travada no Brasil durante e após a reforma constitucional, estabelecendo-se aí possíveis aproximações e distanciamentos entre as percepções do pensador português e os postulados defendidos pelos parlamentares brasileiros que participaram diretamente da urdidura da reforma da Carta de 1824. Nesse sentido, as *Observações* de Pinheiro Ferreira parecem trazer um olhar diferenciado e, ao mesmo tempo, um pouco mais afastado com relação ao Ato Adicional, podendo oferecer novos aportes para seu entendimento

Posto que foi necessário recuperar algumas ideias do pensador português não explicitadas nas *Observações*, é mister ressaltar que, em vista da amplitude e complexidade do pensamento de Pinheiro Ferreira, optou-se por estabelecer um recorte que privilegiasse suas considerações sobre a natureza e as características do regime representativo, tema central no interior do debate político da primeira metade do século XIX e conectado com o propósito das *Observações*, escolha que nos obriga a fazer uma ressalva: ainda que durante o período joanino Pinheiro Ferreira tenha deixado importante contribuição a respeito do funcionamento dos estados monárquicos (FERREIRA, 1976), daremos destaque às teses posteriores, tecidas já em sua estada em Paris, a partir de meados na década de 1820. O foco não está, portanto, nas ponderações elaboradas durante o reinado de d. João, quando os destinos da monarquia luso-brasileira constituíam a grande preocupação do corpo burocrático do Império português, e que versavam sobre a necessidade de reformas substanciais no interior do Estado a fim de inibir o radicalismo revolucionário (WEHLING, 2012), mas sim em

suas assertivas feitas anos depois, com o vintismo já malogrado e Pinheiro Ferreira fora de Portugal e da administração pública portuguesa (BERBEL; FERREIRA, 2012). É nesse segundo momento que se pode verificar uma abordagem mais consistente sobre o regime monárquico representativo, aspecto por vezes menosprezado por estudiosos que enxergam certa linearidade ou homogeneidade no pensamento de Pinheiro Ferreira.

Há um componente importante nessa viragem da obra silvestrina que não se confunde com uma simples remodelação doutrinária, ela própria modulada pela permanência de algumas premissas defendidas anteriormente. Os textos do final dos anos vinte correspondem a um constante pensar e repensar de Pinheiro Ferreira sobre as experiências constitucionais portuguesas de 1822 e 1826, cujas divergências estariam no bojo do enfrentamento entre pedristas e miguelistas e, pouco tempo depois, no embate entre setembristas e cartistas (SÁ, 1987). Algumas das principais obras de Pinheiro Ferreira foram concebidas justamente entre 1828-1834, momento em Portugal se viu imerso em nova reação contrarrevolucionária protagonizada por d. Miguel, após breve período em que vigorou a Carta de 1826 (SARDICA, 2012). Embora crítico da Constituição de 1822 e do documento outorgado por d. Pedro à nação portuguesa, em grande medida por este se tratar de uma adaptação da Carta brasileira de 1824, Pinheiro Ferreira acreditava que naquele contexto era premente equacionar a soberania real com os princípios gerais do liberalismo, evitando-se assim, segundo seu julgamento, os extremos opostos do despotismo e da revolução. Daí seu crescente apreço à obra de Benjamin Constant, autor que se dedicou a harmonizar os poderes assegurados pelas constituições liberais com a manutenção da primazia do poder real.⁵ Em outro sentido, essa constante reelaboração intelectual, feita no calor da hora por um homem que vivenciara o governo joanino por dentro e as vicissitudes da Revolução do Porto, articula-se à própria experiência de lideranças políticas brasileiras que também estiveram sob a administração joanina ou dela participaram diretamente, bem como presenciaram o vintismo e protagonizaram o rompimento com Portugal e a construção de um Estado independente, o que confere às *Observações* uma relevância ainda maior.

A exemplo de outros autores da virada do século XVIII para o XIX, Pinheiro Ferreira fez da filosofia um ponto de partida seguro para modelar seu pensamento político, utilizando com frequência o expediente argumentativo de caminhar da abstração filosófica à

5 Em suas *Memórias políticas sobre os abusos gerais e modo de os reformar e prevenir a revolução popular*, redigida sob encomenda de d. João entre 1814 e 1814, Pinheiro Ferreira já aventara a hipótese de o príncipe regente outorgar uma constituição liberal de feição moderada. A ideia da *outorga*, para Pinheiro Ferreira, era uma opção que se inseria dentro de um entendimento reformista sobre a situação política portuguesa e sobre o próprio advento das monarquias representativas. Em 1831, em correspondência ao Duque de Bragança, Pinheiro Ferreira reforçou a concepção de que caberia à autoridade do monarca conduzir, com “prudência” e “conhecimento de “causa”, a implantação de uma monarquia constitucional em Portugal (MOREIRA, 2008).

concretude das realidades analisadas. Sua ideia de *direito constitucional* – termo usualmente utilizado por Pinheiro Ferreira para designar o liberalismo político – é, ela própria, tributária de um amplo sistema filosófico disperso em diversas obras (PAIM, 1970). Em termos genéricos é possível afirmar que, descrente da metafísica idealista e de qualquer transcendentalismo especulativo, sobretudo de origem alemã, Pinheiro Ferreira assentou sua filosofia no jusnaturalismo e racionalismo de origem inglesa e francesa, apropriando-se de sensualistas como Bacon, Locke, Condillac e, especialmente, do utilitarismo de Bentham (MONCADA, 1938). A constante busca pelo pelos princípios do justo e do equilíbrio, entendidos por Pinheiro Ferreira como bases morais para indivíduos e nações, fez o autor se avizinhar, também, dos doutrinários franceses, como Guizot (MOREIRA, 2008).

Tornou-se consenso entre os pesquisadores enquadrar Pinheiro Ferreira dentro de um extenso rol de pensadores que se debateram, entre fins do século XVIII e a primeira metade do século XIX, sobre a questão da transição da monarquia absoluta para a constitucional. Autores como António Pedro Mesquita, por exemplo, falam num *liberalismo monárquico reformista*, o qual teria se desenvolvido em Portugal no decurso da primeira metade do século XIX. A primeira fase, coincidente com o período revolucionário e constituinte, teve como expoentes figuras como José Liberato e Ferreira Borges. A segunda, timbrada por um contexto de guerras civis e implementação definitiva do sistema monárquico-constitucional, foi composta por Mouzinho da Silveira, Joaquim Antonio de Aguiar e o próprio Pinheiro Ferreira. O ideário-base desse reformismo monárquico era caracterizado por alguns pilares centrais, apesar das variações entre seus representantes: o primado dos direitos individuais sobre as formas de organização do Estado; a defesa da evolução política gradual e por via legal; a recusa do expediente revolucionário em situação de normalidade institucional dentro de um governo representativo; o reconhecimento do princípio de soberania nacional, não confundindo-o com o de soberania popular; o reconhecimento do princípio monárquico; a defesa do sufrágio restrito e indireto; a preferência pelo bicameralismo; a tendência por conceber o poder real como superior e moderador dos demais, e não apenas como executivo; a atribuição ao monarca das faculdades de veto absoluto e dissolução das Cortes (MESQUITA, 2006, p.23-24).

É no *Manual do cidadão em um governo representativo ou princípios de direito constitucional, administrativo e das gentes*, publicado em 1834, que Pinheiro Ferreira retoma obras anteriores – como *Preleções Filosóficas* (1826), *Essai sur la psychologie* (1826) e *Curso de Direito Público Interno e Externo* (1830) – e sintetiza em forma de diálogos seu posicionamento sobre a monarquia constitucional representativa (FERREIRA, 1834). A obra é dividida em três tomos, o primeiro dedicado ao “Direito Constitucional”, ou seja, aos direitos e deveres dos cidadãos e à configuração dos poderes políticos. O segundo tomo discorre sobre o “Direito Administrativo”, aquele responsável pela organização da

administração pública, enquanto o terceiro e último versa sobre seu “Projeto das leis fundamentais e constitutivas de uma monarquia constitucional”, espécie de sistematização de ideias publicadas esparsamente em escritos dos anos 1820 e 1830 e que tratavam sobre o exercício dos poderes políticos. Impresso pouco tempo após a crise portuguesa de 1831-32, ocasião em que Pinheiro Ferreira propusera uma solução conciliatória entre miguelistas e liberais, o eu lhe rendeu críticas por parte de personagens como Ferreira Borges (PEREIRA, 1974), o *Manual do Cidadão* traz pelo menos duas contribuições importantes sobre o tema do governo representativo: as concepções de *poder eleitoral* e *poder conservador*, às quais retornaremos oportunamente.⁶

As Observações sobre o Ato Adicional

O processo da reforma constitucional foi iniciado em junho de 1831 e concluído cerca de três anos depois. Na forma de um Ato Adicional à Carta de 1824, a lei da reforma foi sancionada em 12 de agosto de 1834, com ampla vitória do projeto elaborado pela comissão. O cerne do Ato Adicional estava nas Assembleias Legislativas Provinciais, criadas em substituição aos Conselhos Gerais. Aos novos órgãos competia legislar sobre as divisões civil, judiciária e eclesiástica, que se desdobrariam em pautas como a instrução pública, a fixação de despesas municipais e provinciais, a criação e supressão de empregos e ordenados, a realização de obras públicas, a organização de regimentos internos, a feitura de empréstimos e a administração dos bens provinciais. Em conjunto com o Executivo provincial, ficaram encarregadas de produzir estatísticas, fomentar a catequese e civilização dos índios e tomar medidas com relação à sublevações, invasões e subversões. Caberia às Assembleias, também, solicitar a suspensão temporária de magistrados e de decidir sobre eventuais processos nos quais estivessem pronunciadas a figura do presidente de província. As Câmaras Municipais ficaram subordinadas às Assembleias, que passariam a ter o direito de fixar, repartir e fiscalizar suas finanças, bem como intervir na nomeação de cargos e na construção de obras públicas, reforçando a subordinação da esfera municipal à provincial presente na legislação votada desde o Primeiro Reinado. Os integrantes da Assembleia seriam deputados eleitos da mesma forma que os membros para o Parlamento, com a diferença que seu mandato seria de apenas dois anos. Com a duração de dois meses, suas sessões poderiam ser prorrogadas pelos presidentes de província quando estes

6 Em virtude do escopo deste trabalho, a ênfase recairá sobre o poder eleitoral. Á guisa de explicação, o conceito de poder conservador em Pinheiro Ferreira é inspirado, obviamente, na ideia de *poder real* de Benjamin Constant, a quem o autor faz questão de prestar sua homenagem. Porém, diferentemente do pensador franco-suíço, a quem o poder real é um apanágio exclusivo da realeza, sendo portanto uma instância harmonizadora e moderadora dos demais poderes, o publicista português o considera inerente ao exercício dos demais poderes, cada um à sua maneira, e aos próprios cidadãos, por meio do uso do direito de petição (FERREIRA, 1834, t.3, p. 323-338).

julgassem pertinente. As leis aprovadas teriam como destino o presidente da província, a quem ficou reservado o direito de sancioná-las e de remetê-las ao imperador para sua aprovação definitiva. Outras mudanças importantes impostas pelo Ato Adicional foram a supressão do Conselho de Estado, o estabelecimento do Município Neutro do Rio de Janeiro, a substituição da Regência Trina pela Una e a manutenção do poder Moderador, mas que ficou restrito ao imperador (LEI DE 12 DE AGOSTO DE 1834, p. 91-96).

Ao folhear as *Observações sobre a Constituição do Império do Brasil e sobre a Carta Constitucional do Reino de Portugal, aumentada com as observações do mesmo autor sobre a lei das reformas do Império do Brasil* (1835), de Silvestre Pinheiro Ferreira, o leitor encontrará logo no início da obra uma “Advertência” sobre as considerações que seguem a respeito da reforma constitucional brasileira:

“Não foi se grande pasmo e profunda mágoa que lemos esta lei de reformas. Por um lado não podemos supor que as nossas Observações fossem desconhecidas a todos os deputados que tomaram parte naquela discussão; e por outro lado não podemos conceber como, tendo-as lido, não reconheceram que era não só baldada, mas inconveniente a medida de reformar aqueles dois artigos da regência e dos conselhos provinciais, deixando subsistir tantos outros menos incompatíveis com os princípios do sistema constitucional (...) O modo como se institui na presente lei das reformas (...) é tão repugnante em princípios do direito constitucional que, bem longe daqueles dos artigos assegurarem a pública tranquilidade, e a união das províncias entre si e com a capital do Império, hão forçosamente contribuir para mais acender a inquietação dos ânimos, a sanha dos partidos, e por fim a dissolução dos vínculos sociais do mesmo Império” (FERREIRA, 1835, p.01-03).

O tom crítico e lamurioso, que se mantém inalterado pelo restante da obra, não esconde os dois pilares que estruturam o ponto de partida da análise autor: de um lado a reforma constitucional se fez necessária, e de fato alguns tópicos específicos – a criação do regente uno e das Assembleias Legislativas, por exemplo – foram justamente contemplados, embora de foram equivocada. De outro, a reforma foi concebida passando por cima de preceitos básicos dos governos constitucionais, sem contar que outras matérias potencialmente reformáveis e ainda mais importantes foram escanteadas. Segundo Pinheiro Ferreira, o resultado final acabou sendo uma reforma incompleta, juridicamente frágil e virtualmente explosiva, uma vez que, no lugar de aplacar os ânimos políticos, preferiu-se instiga-los ainda mais. Em suma, a reforma nasceu comprometida na forma e no conteúdo.

O autor é enfático ao apontar a Câmara dos Deputados como a única responsável pelo acabamento dado ao Ato Adicional. Sem mencionar pressões provenientes de outras esferas de discussão política existentes para além do Parlamento – como as sociedades políticas e a imprensa periódica –, ressalta que, se os deputados tivessem incluído no processo reformista os senadores, estes poderiam ter contido os erros cometidos pelos primeiros. A opção por fazer uma reforma às pressas, sanando questões supostamente mais urgentes, revelou uma Câmara inábil em pensar o país como um todo. Neste e em outros trechos o autor deixa transparecer alguma decepção com os deputados brasileiros, que não levaram em consideração seus apontamentos sobre a Carta de 1824 na hora de dar forma à reforma constitucional.

Finda a “Advertência”, Pinheiro Ferreira inicia sua análise resgatando o fato de a Câmara dos Deputados ter excluído os senadores⁷ da elaboração e votação da reforma constitucional:

“O preâmbulo da lei parece ter projeto firmar a competência da câmara dos deputados, para por si só, e independentemente dos outros dois ramos elo poder legislativo, fazer as reformas indicadas pela precedente legislatura, uma vez que as julgasse necessárias. Duas sortes de argumentos se tem feito valer a favor desta opinião. A *primeira* é fundada na doutrina geralmente recebida entre os mais distintos publicistas, de que as leis fundamentais não podem emanar senão de um indivíduo físico ou moral, porque, dizem eles, seria contraditório admitir a possibilidade de um veto obstinado da parte de algum dos ramos do poder legislativo em assumptos sobre que se reconhece ser urgente o tomar-se alguma decisão positiva. A *outra* espécie de argumento com que a câmara dos deputados assumiu a plenitude do poder legislativo no presente caso é que o texto da constituição, nos quatro artigos em que se trata do processo das reformas, parece excluir positivamente o concurso dos outros dois ramos do poder legislativo” (FERREIRA, 1835, p.01-03. Grifo nosso).

7 A decisão de excluir o Senado da reforma constitucional foi bastante polêmica à época da reforma. A estratégia partiu de José Custódio Dias, um dos articuladores do fracassado golpe liberal-moderado de 30 de julho, para quem a reforma deveria ser discutida e votada apenas pela câmara eletiva, uma vez que, se os senadores interferissem no encaminhamento da matéria, seu resultado seria pouco profícuo, à semelhança do que ocorrera na votação da lei de 12 de outubro, quando a proposta original da Câmara sofreu diversas emendas do Senado. Tida pela bibliografia como uma solução parlamentar pensada no calor do momento, a ideia de afastar o Senado da reforma vinha sendo aventada, aos menos publicamente, inclusive na imprensa periódica, desde abril de 1834, mas só foi aprovada após a abertura dos trabalhos da Câmara (ANAIS, 14/06/1834, p. 131). A divergência de posicionamentos não impediu que a indicação do padre mineiro ganhasse com ampla vantagem, o que indicava uma descrença explícita dos deputados com relação à efetiva adesão dos senadores à reforma.

Em essência, o primeiro argumento veiculado por aqueles que defendiam o monopólio da Câmara dos Deputados no encaminhamento da reforma é acolhido como procedente por Pinheiro Ferreira, que aliás já havia questionado o poder de veto entre casas legislativas em obras anteriores. Para o autor, em termos doutrinários, o veto competiria apenas à uma maioria calculada de votos segundo a importância dos negócios tratados ou ao monarca.⁸ Contudo, como ele mesmo aponta, a Carta de 1824 construiu dispositivos – ainda que “defeituosos” – que consentiam tanto o exercício do veto pelas casas legislativas quanto a possibilidade de reunião conjunta de ambas como estratégia por parte da Câmara dos Deputados, mais numerosa, vencer a vontade do Senado.⁹ Ao fim e ao cabo, por mais que esse ponto de partida fosse em tese coerente, o recurso ao veto era constitucionalmente ancorado, incontornável em se tratando da Carta de 1824.

A questão central reside no segundo argumento. Após fazer um longo arrazoado sobre as características e possibilidades contidas nos artigos da Carta brasileira concernentes à reforma, Pinheiro Ferreira constata: o fato de o texto constitucional prever que partiria da Câmara dos Deputados a iniciativa da reforma, bem como de que os eleitores confiariam aos deputados de uma nova legislatura a faculdade de votá-la, isso não habilitaria, constitucionalmente, a Câmara baixa a tomar tal decisão, por mais que a Carta de 1824 e a lei de 12 de outubro de 1832, que regulou as bases da reforma, não mencionassem os senadores. Dito de outra forma, a omissão do nome do Senado não significa que este estivesse impedido de participar da reforma. Inclusive foi esse o argumento utilizado por aqueles deputados – em sua maioria opositores à reforma – que votaram contra a emenda que rechaçava o Senado (ANAIS, 14/06/1834, p. 136; 17/06/1834, p. 159-60).

* * *

Ao se propor a escrutinar o Ato Adicional de 1834, Pinheiro Ferreira não o faz integralmente, percorrendo ponto a ponto do texto, o que o leva a reeditar prática recorrente em outras obras suas com o mesmo perfil. Seu olhar está normalmente direcionado para as inconsistências e incongruências do material analisado, para aquilo que Pinheiro Ferreira crê incompatível com os regimes representativos. Além disso – e aqui aflora um traço distintivo

8 No *Manual do cidadão*, Pinheiro Ferreira enfatiza apenas a pertinência do veto absoluto do monarca, não das casas legislativas: “se o monarca não tiver autoridade para rejeitar toda a lei que julgar contrária aos interesses nacionais, será reduzido à necessidade de proceder contra a sua consciência ou de abdicar a coroa; o que seria contraditório com o princípio da perpetuidade, que não consente senão abdicção voluntária” (FERREIRA, 1834, t.1, p. 167). Para além da questão dinástica, hereditária e vitalícia do monarca, Pinheiro Ferreira acredita que o veto absoluto se justifica, no que diz respeito às bases do regime monárquico constitucional, em virtude da colaboração mútua entre o chefe da monarquia e a nação, unidos pelo pacto constitucional.

9 No Império, a primeira reunião conjunta entre Câmara dos Deputados e Senado ocorreu ainda sob d. Pedro I, em 1830, e é considerada pela bibliografia como resultado da intensa ofensiva da oposição ao governo pedrino capitaneada pelos deputados e com grande lastro na imprensa periódica (MONTEIRO, v.2, 1982).

da obra silvestrina –, Pinheiro Ferreira tinha o hábito de oferecer soluções para os problemas apresentados, daí seu costumeiro diálogo com o leitor em momentos específicos de cada livro, quase sempre no sentido de estimulá-lo a ajuizar sobre as reflexões postas, entendidas pelo autor como alternativas práticas às questões levantadas, não como divagações teóricas.

O autor inicia sua análise pelo artigo 1¹⁰, que substituiu os Conselhos Gerais¹¹ pelas Assembleias Legislativas Provinciais, apontando para uma incoerência de princípios. Afinal, se a “razão capital da descentralização” presente no artigo residiria no fato de que os representantes de outras províncias na assembleia geral foram considerados “incompetentes para votar sobre os interesses locais e privativos de cada qual delas, por não poderem fazê-lo com pleno conhecimento de causa”, por qual motivo os mesmos legisladores foram declarados hábeis para votar nos “interesses locais e privativos da capital do Império e do respectivo município”? Pinheiro Ferreira pondera que o “receio de conflitos, ou antes o hábito das contemplações com a corte” tenham sido provavelmente os principais motivos “desta aberração de princípios” (FERREIRA, 1835, p. 223). Porém, **não obstante** essas justificativas implícitas, o autor não crê que tal medida seja compatível com o espírito de equanimidade dos sistemas constitucionais representativos.

Pinheiro Ferreira passa então a examinar o artigo 2¹², que estipulou o número de membros das Assembleias Provinciais, e para isso retoma argumentação desenvolvida em sua crítica ao artigo 73 da Carta de 1824, constante nas *Observações* de 1831, que versava sobre o número de conselheiros (fixado em 21) a tomarem assento nos Conselhos Gerais de

10 Art. 1 - O direito reconhecido e garantido pelo art. 71 da Constituição será exercido pelas Câmaras dos distritos e pelas Assembleias que, substituindo os Conselhos Gerais, se estabelecerão em todas as províncias, com o título de Assembleias Legislativas Provinciais. A autoridade da Assembleia Legislativa da província em que estiver a corte não compreenderá a mesma corte, nem o seu município.

11 Recordemos que, anteriormente, nas *Observações* sobre a Carta de 1824, o autor não aprofundara a análise sobre a natureza política dos Conselhos Gerais, e sua maior crítica recaiu sobre a falta de autonomia, sobretudo tributária, dos órgãos provinciais. Segundo ele, não ficara claro o motivo pelo qual “aos conselhos encarregados dos interesses da província” se inibia que deliberassem “sobre um assunto de tanta importância para a província”, a saber, a deliberação sobre a “quantidade, a distribuição, a percepção e a aplicação” de impostos (FERREIRA, 1835, p. 01-03). Ao comentar sobre o art. 84 da Carta de 1824 (“As resoluções dos Conselhos Gerais de Província serão remetidas diretamente ao Poder Executivo, pelo intermédio do presidente da província”), Pinheiro Ferreira nota que esse “não faz nenhuma distinção entre as resoluções que, podendo influir sobre os interesses de outras províncias”, necessitam do aceite dos seus representantes no Parlamento, tampouco sobre as que, “dizendo respeito unicamente respeito à província onde elas se hão tomado, nenhuma competência tem os representantes das outras províncias”. Afirmando desejar “ver eliminado do Brasil o sistema da centralização”, (FERREIRA, 1835, p. 210).

12 Art. 2 - Cada uma das Assembleias Legislativas Provinciais constará de 36 membros nas províncias de Pernambuco, Bahia, Rio de Janeiro, Minas e São Paulo; de 28, nas do Pará, Maranhão, Ceará, Paraíba, Alagoas e Rio Grande do Sul; e de 20, em todas as outras. Este número é alterável por lei geral.

Província.¹³ A falta de uma “razão fundada na natureza das coisas”, isto é, de um princípio que explicitasse com clareza o motivo da escolha de um número fixo de representantes para determinado órgão eletivo, é novamente entendida pelo autor como uma arbitrariedade geradora de potenciais problemas. Neste particular, ele ressalta a “importantíssima questão da divisão territorial do Império”, marcada, desde o passado colonial, por um constante “desacerto” na delimitação das fronteiras internas que acabaram por configurar províncias bastante desiguais em termos de território e população. Tais disparidades, afirma o autor, não podem atingir um patamar a ponto de inviabilizarem a “independência” de cada uma delas, especialmente no que se refere às suas “particulares desavenças”, evitando assim a interferência indevida de outras províncias (FERREIRA, 1835, p. 224-25). Aqui Pinheiro Ferreira se mostra sensível às vicissitudes da política brasileira da década de 1830, já que, mais do que um embaraço de ordem burocrática, o problema era a corrosão da ideia de autonomia local, tema inclusive levantado à época da discussão da reforma, em 1834, por aqueles deputados contrários ao engessamento do número de membros das Assembleias Provinciais por uma lei de caráter geral.¹⁴

O artigo seguinte¹⁵, relativo à possibilidade de criação de uma segunda câmara legislativa em cada província, é duramente combatido por Pinheiro Ferreira, que enxerga ali a consagração de uma “ideia retrógrada”, especialmente por tolerar a “organização de câmaras privilegiadas (...) em um país onde não há classes privilegiada” (FERREIRA, 1835, p. 226). Apesar de concordar com o sistema dual na esfera nacional¹⁶, Pinheiro Ferreira entrevê na replicação dessa estrutura na esfera local um entrave ao mesmo tempo burocrático e socialmente pernicioso, por estimular uma embate social artificial e, portanto, desnecessário.

A inclusão do bicameralismo no arcabouço das Assembleias Provinciais foi objeto de intensa controvérsia em meio ao debate parlamentar que antecedeu a aprovação do Ato Adicional. Inexistente no projeto apresentado pela comissão encarregada de apresentar o texto-base para a reforma, a emenda foi proposta pelo deputado cearense Jerônimo

13 Diz o art. 73 da Carta de 1824: “Cada um dos Conselhos Gerais constará de vinte e um membros nas províncias mais populosas, como sejam Pará, Maranhão, Ceará, Pernambuco, Bahia, Minas Gerais, São Paulo e Rio Grande do Sul; e nas outras de treze membros” (CARTA DE LEI DE 25 DE MARÇO DE 1824, p. 73).

14 Foram especialmente parlamentares das províncias do Norte que defenderam uma emenda (vencida por pouca margem de votos) que conferisse às províncias o poder de deliberar sobre o número de componentes de suas respectivas assembleias provinciais (SLEMIAN, 2006, p. 271).

15 Art. 3 - O Poder Legislativo Geral poderá decretar a organização de uma segunda Câmara Legislativa para qualquer província, a pedido de sua Assembleia, podendo esta segunda Câmara ter maior duração do que a primeira.

16 Assim como a maior parte dos chamados “liberais reformistas” portugueses – a exemplo de José Liberato e Ferreira Borges –, Pinheiro Ferreira foi um defensor do bicameralismo na esfera nacional, “reservando a câmara baixa para a representação dos três estados e a câmara alta, também eleita, para a representação das províncias” (MESQUITA, 2006, p. 255).

Martiniano Figueira de Melo, sob justificativa de que uma câmara adicional serviria de anteparo contra possíveis excessos cometidos pela outra, além de coibir o “espírito de facção” (ANAIS, 26/06/1834). À época, os argumentos dos críticos à emenda foram mobilizados na direção de simplificar o andamento dos negócios provinciais, restringindo-os, no máximo, à observância dos executivos provinciais. A matéria é mais complexa do que aparenta ser e talvez tenha escapado à Pinheiro Ferreira algumas sutilezas do contexto político brasileiro do período, uma vez que a proposta de um Senado provincial merece ser entendida, como salientou Andrea Slemian, como uma via de duas mãos. Ela pode ter significado tanto uma estratégia inovadora da Câmara dos Deputados para minimizar a interferência do governo imperial nos assuntos locais, ao justamente encorpar o legislativo provincial, quanto uma medida reativa mais conservadora, pois forjaria uma nova classe política privilegiada, aspecto esse focalizado por Pinheiro Ferreira (SLEMIAN, 2006, p. 272).

É em seu comentário sobre o artigo 4, o qual regulou o processo eleitoral para as Assembleias Provinciais, que Pinheiro Ferreira concede, quiçá, sua contribuição mais ousada e original a respeito dos laços entre as esferas de representação provincial e nacional, questão bastante cara ao liberalismo da primeira metade do século XIX.¹⁷ Pinheiro Ferreira chama a atenção do leitor para seus reiterados protestos contra o “princípio da inamovibilidade dos empregados (...) além do tempo indispensável para a nação se convencer do acerto da sua escolha” (FERREIRA, 1835, p. 227). Dado que, na ótica do autor, um ano comportaria tempo suficiente para os eleitores avaliarem seus representantes, seria desejável que eleições fossem convocadas anualmente para que os representados ratificassem ou não seu voto. Em suma, o processo eleitoral serviria como um momento de escolha e, em outra chave, de (re)validação de decisões tomadas anteriormente. Por esse motivo a permanência no cargo por um político eleito – nesse momento Pinheiro Ferreira instiga o leitor a pensar nos dois anos de duração de cada legislatura provincial estipulados pelo Ato Adicional – que teria se afastado da sua base de representação é qualificada como “verdadeiro excesso de poder” (FERREIRA, 1835, p. 228).

O expediente adotado por Pinheiro Ferreira intenta desatar alguns nós deixados para trás por um entendimento sobre a representação bastante difundido nas primeiras décadas do século XIX: a de que um parlamentar não representava necessariamente quem o elegia, mas o conjunto de cidadãos que compunha a nação, isto é, membros do parlamento representavam a nação em seu conjunto, ao invés de interesses particulares (PITKIN, 1967). Resta sabido que tal perspectiva acobertava um elemento sensível dos regimes representativos modernos, qual seja, a existência de um grau de independência

17 Art. 4 - A eleição destas Assembleias será feita da mesma maneira como a dos deputados da Assembleia Geral Legislativa e pelos mesmos eleitores, mas cada legislatura durará só dois anos, podendo os membros de uma ser reeleitos para as seguintes. Imediatamente depois de publicada esta reforma proceder-se-á em cada uma das províncias à eleição dos membros das suas primeiras Assembleias Legislativas Provinciais, as quais entrarão logo em exercício e durarão até o fim do ano de 1837.

praticamente imensurável dos representantes com relação aos representados. E, de fato, nenhum regime representativo surgido desde fins do século XVIII estabeleceu algum mecanismo para os representantes agirem em conformidade com as instruções dos representados.¹⁸ Desse modo, ao recomendar o recurso às eleições sucessivas, o publicista tem ciência de se tratar de proposta polêmica, contudo faz questão de explicitar no texto que ele vinha trabalhando no tema há algum tempo, especialmente em seu *Projeto de leis orgânicas da carta constitucional de 1826* (1831) e no já citado *Manual do cidadão* (1834), onde há o detalhamento do processo de eleições anuais.

Há que se lembrar, ainda, da concepção silvestrina de representação política está intimamente articulada com o conceito de *poder eleitoral*, empregado em outras obras do autor e mencionado anteriormente. Pinheiro Ferreira acreditava que os governos representativos monárquicos deveriam fundar-se em três bases perpétuas – a segurança, a liberdade individual e a propriedade real –, bem como na divisão e independência dos poderes legislativo, judicial, executivo, conservador e eleitoral. Este último seria a “função ou direito de eleger e nomear para os cargos civis e políticos e designar os cidadãos que por seus serviços se fazem beneméritos das recompensas nacionais”¹⁹. Todos os cargos sob a alçada dos quatro poderes deveriam ser preenchidos via poder eleitoral e, no caso do executivo, as eleições nacionais escolheriam os candidatos que posteriormente seriam nomeados pelos ministros a partir de uma lista. Tal entendimento dado às eleições como um dispositivo regulador e legitimador se apoia na visão positiva que Pinheiro Ferreira atribui aos interesses individuais no interior dos regimes representativos. Desvela-se uma tentativa de positivar o interesse individual e ordená-lo em categorias baseadas nas atividades humanas, a saber, a indústria, o comércio e o serviço público. Como forma de garantir autenticidade e vigor à representação, os representantes deveriam cultivar familiaridade com os interesses, naturalmente diversos, dos representados:

“O fim de todo mandato é representar certas ordens de interesses. Daqui segue-se que a diversidade dos mandatos não pode provir senão da diversidade dos interesses que o mandatário é chamado a representar. Toda questão se reduz, pois, a saber em quantas sortes se devem dividir os interesses para serem bem representados. Considerando a questão debaixo deste ponto de vista, a resolução torna-se fácil,

18 Autores como John Stuart Mill (1808-1873) justificariam a independência do representante pelo fato dele ser, em tese, mais capacitado que seu eleitorado (MILL, 2006).

19 A diferença entre nomeação e eleição é explicada da seguinte forma: “Diz se ter havido eleição quando a pessoa a quem compete a escolha definitiva é de graduação superior à do emprego que se trata de prover. Mas se a pessoa incumbida da escolha do funcionário é igual ou inferior à do emprego, e não só tem lugar entre muitos candidatos, mas depende do concurso de muitos votos, diz-se que houve eleição” (FERREIRA, 1834, t.1, p. 112).

porque é evidente, por uma parte, que devem dar lugar a outros tantos mandatos distintos aqueles interesses que pedirem, cada um, diferente especialidade de conhecimentos; e, por outra parte, que também deve ser entregue, a diferentes mandatários, a representação dos interesses pertencentes a diversas pessoas, e que possam achar-se em conflito” (FERREIRA, 1834, t.1, p. 106).

A questão dos *interesses*, cara ao pensamento silvestrino, dialoga com a ideia corrente na Europa desde fins do século XVIII de que as assembleias representativas necessitariam, dentro de suas limitações, reproduzir a diversidade social. Mesmo homens como Sieyès e Burke, insistentes no papel das assembleias como produtoras de unidade política, assumiam que os representantes, eleitos por localidades e populações diversas, eram invariavelmente heterogêneos. Considerava-se, portanto, que os órgãos representativos tinham um caráter plural e coletivo em sua natureza (MANIN, 2008). No caso brasileiro, as sessões parlamentares conferiam aos representantes das províncias – muitas delas distantes do centro decisório do Império – a possibilidade de reverberar em âmbito nacional suas demandas e contrariedades, enquanto demonstravam sua adesão à monarquia constitucional.

Ainda se referindo ao artigo 4, Pinheiro Ferreira lastima que os legisladores brasileiros não tenham acatado sua ideia de que os deputados das Assembleias Provinciais deveriam ser os mesmos que representariam a província no Parlamento. A opção escolhida pela Câmara traria um ônus político futuro, vaticina o autor:

“De se não adoptar esta ideia deve necessariamente resultar o gravíssimo inconveniente de contínuas colisões entre as assembleias provinciais e os deputados das províncias na assembleia geral; entretanto que se eles fossem os mesmos, além de se evitarem estes conflitos, conseguir-se-ia a grande vantagem de que os representantes das províncias na assembleia geral se achariam munidos de todos os preciosos conhecimentos, tanto sobre as precisões como sobre os recursos das respectivas províncias; eles o poderiam fazer com pleno conhecimento de causa e como de fato próprio; entretanto que os deputados, segundo o atual sistema, não podem senão muito imperfeitas noções a todos estes respeitos” (FERREIRA, 1835, p.228-29).

O objetivo de Pinheiro Ferreira é facilitar a tomada de decisões pela Câmara dos Deputados em matérias atinentes às províncias, evitando possíveis “colisões” entre as esferas provincial e central. Tal questão não era nova e remontava novamente ao problema

da representação. Do Primeiro Reinado até o Ato Adicional, em meio aos debates sobre o regimento dos Conselhos Gerais e, posteriormente, quando da discussão e aprovação das resoluções dos mesmos Conselhos pela **Câmara** dos Deputados, muito se falou sobre a relação entre deputados e suas províncias de origem. Até que ponto os deputados seriam, além de “representantes da nação”, advogados das províncias que os elegeram? A independência dos deputados para com suas bases era constantemente minimizada para dar lugar a um argumento retórico, muito utilizado em épocas de eleição, de que o vínculo deputado/província deveria, sim, ser um critério de avaliação pelo eleitor na hora do voto. Concomitantemente, os políticos da época entendiam a representação política como uma concepção passível de ser aplicada de modos diversos e de acordo com o espaço de poder em questão.

Esse ponto é crucial, pois ajuda a desfazer aparentes contradições na atuação de um político, sobretudo daqueles que transitavam por mais uma esfera de poder, como deputados-conselheiros de província, deputados-presidentes de província e deputados-ministros. Os legisladores participaram, portanto, de um “jogo duplo”, o qual entremeava a representação provincial e o espaço da Corte, expondo tensões e limites da participação política. A diferença, por exemplo, entre conselheiros-gerais e deputados, para além da óbvia distinção do lugar institucional, era apreendida por meio do papel que cada um assumia dentro do regime representativo, a começar pelo perfil do político. Entre os jornais da época, aceitava-se que para ser um conselheiro-geral bastava alguma virtude e conhecimentos da província, ao passo que um pleiteante à Câmara dos Deputados precisava ter conhecimentos teóricos, talento oratório e, acima de tudo, ser constitucional, para não se curvar a possíveis pressões do Executivo. Na prática, o que se viu foram debates parlamentares em que gravitavam objetivos que iam além de uma postura localista e ciosa em satisfazer as demandas provinciais. Era comum impor aos anseios locais a subordinação a um patamar de negociação interprovincial mais amplo, manifesto dentro do Legislativo, num intrincado tabuleiro de interesses que revelava as contradições na relação entre centro e província nesse momento do Império. (OLIVEIRA, 2017, p. 239-243).

Pinheiro Ferreira salta do artigo 4 ao 9, que expôs a forma como as Assembleias Provinciais proporiam, discutiriam e deliberariam.²⁰ De modo geral, o autor percebe incongruências na veiculação das atribuições das Assembleias Provinciais aos artigos 83, 84, 85, 86, 87 e 88 da Carta de 1824. Há parágrafos do texto constitucional que são “incompatíveis com as atribuições das essenciais dessas Assembleias” ou que entram em “contradição” com as funções estipuladas pelo Ato Adicional. Na ótica do autor, os inconvenientes principiam pelos limites impostos aos legislativos provinciais, que estariam proibidos, por exemplo, de deliberar sobre a execução de leis e sobre ajustes entre províncias. Além disso, o fato de as resoluções das Assembleias terem de ser obrigatoriamente convertidas

20 Art. 9 - Compete às Assembleias Legislativas Provinciais propor, discutir e deliberar, na conformidade dos artigos 81, 83, 84, 85, 86, 87 e 88 da Constituição.

em leis do Estado rompe com o “princípio da descentralização”, pois insere o Legislativo geral num campo de atuação que deveria estar circunscrito apenas às **províncias**. **Nesse sentido**, o encaminhamento das resoluções provinciais à **Corte** deveria ter como único objetivo fazer com que os deputados tomassem conhecimento das matérias votadas nas províncias para diagnosticar possíveis conflitos de interesses e injúrias à Carta de 1824 (FERREIRA, 1835, p. 229-231).

A falta de clareza com relação às faculdades das Assembleias Provinciais é agravada, segundo Pinheiro Ferreira, pelo artigo 10 do Ato Adicional, que estipulou as competências legislativas desses órgãos.²¹ Para o autor, o parágrafo 4º – “[compete às Assembleias] legislar sobre a polícia e economia municipal, precedendo propostas das Câmaras” – operou um “atentado” aos membros das Assembleias Provinciais, pois lhes retirou a atribuição de obrar sobre um interesse notadamente provincial. Pinheiro Ferreira prossegue e aponta para uma contradição entre os parágrafos 2º e 7º. Por qual motivo, indaga, estariam as Assembleias Provinciais proibidas de criarem ou suprimirem empregos da administração da fazenda geral, guerra, marinha e tribunais superiores (§7) **e, ao mesmo tempo**, habilitadas a legislar sobre a divisão civil, judicial e eclesiástica das províncias (§2)? (FERREIRA, 1835, p. 231-232).

A ausência de um eixo norteador que demarcasse as atribuições e os limites das Assembleias Provinciais constitui uma das principais reservas de Pinheiro Ferreira com relação ao Ato Adicional. Não é de se estranhar, portanto, que o autor critique veementemente os parágrafos 6º e 7º do artigo 11, que trataram da interferência dos novos órgãos no

21 Art. 10. Compete às mesmas Assembleias legislar: § 1º Sobre a divisão civil, judiciária, e eclesiástica da respectiva Província, e mesmo sobre a mudança da sua Capital para o lugar que mais convier; § 2º Sobre instrução pública e estabelecimentos próprios a promovê-la, não compreendendo as faculdades de Medicina, os Cursos Jurídicos, Academias atualmente existentes e outros quaisquer estabelecimentos de instrução que para o futuro forem criados por lei geral; § 3º Sobre os casos e a forma por que pôde ter lugar a desapropriação por utilidade municipal ou provincial; § 4º Sobre a polícia e economia municipal, precedendo propostas das Camarás; § 5º Sobre a fixação das despesas municipais e provinciais, e os impostos para elas necessários, com tanto que estes não prejudiquem as imposições gerais do Estado. As Camarás poderão propor os meios de ocorrer às despesas dos seus municípios; § 6º Sobre repartição da contribuição direta pelos municípios da Província, e sobre a fiscalização do emprego das rendas públicas provinciais e municipais, e das contas da sua receita e despesa; As despesas provinciais serão fixadas sobre orçamento do Presidente da Província, e as municipais sobre orçamento das respectivas Camarás; § 7º Sobre a criação e supressão dos empregos municipais e provinciais, e estabelecimento dos seus ordenados; São empregos municipais e provinciais todos os que existirem nos municípios e provincial, á exceção dos que dizem respeito à administração, arrecadação, e contabilidade da Fazenda Nacional; a administração da guerra e marinha, e dos correios gerais; dos cargos de Presidente de Província, Bispo, Comandante Superior da Guarda Nacional, membro das Relações e tribunais superiores, e empregados das Faculdades de Medicina, Cursos Jurídicos e Academias, em conformidade da doutrina do § 2º deste artigo; § 8º Sobre obras públicas, estradas e navegação no interior da respectiva Província, que não pertençam a administração geral do Estado; § 9º Sobre construção de casas de prisão, trabalho e correção, e regímen delas; § 10. Sobre casas de socorros públicos, conventos e quaisquer associações políticas ou religiosas; § 11. Sobre os casos e a forma por que poderão os Presidentes das Províncias nomear, suspender e ainda mesmo demitir os empregados provinciais.

poder judiciário, especialmente da faculdade de suspender e demitir magistrados.²² Ao estabelecerem uma “flagrante violação” da “separação e divisão dos poderes”, ambos os artigos sedimentam um acúmulo de poder pelas Assembleias Provinciais conflitante com o bom funcionamento do sistema representativo. Pinheiro Ferreira também faz objeção ao parágrafo 8, o qual deu às Assembleias Provinciais o poder de, em conjunto com o Parlamento, temporariamente suspender as liberdades individuais garantidas pela Carta de 1824, em caso de rebelião ou invasão por inimigos.²³ O parágrafo em questão se articula ao § 35 do art. 179 da Carta de 1824, também contestado por Pinheiro Ferreira em suas *Observações* de 1831 sobre o texto constitucional. Aqui, o autor repisa sua percepção de outrora ao observar que há uma “fórmula misteriosa” que, em vez de manter as garantias quando elas são “mais necessárias”, acaba por retirá-las à pretexto de manter a ordem, ferindo a “honra e vida dos cidadãos” (FERREIRA, 1835, p.232-33).

Os artigos 10 e 11 foram duramente criticados nos anos subsequentes ao Ato Adicional, em especial por aqueles parlamentares que passaram a se aglutinar em torno do Partido Conservador, tanto que parágrafos de ambos (4º, 7º e 11º do 10 e 7º do 11) seriam os principais alvos da Lei de Interpretação de 1840. Aqui, porém, é preciso cautela, pois não há uma correlação direta de ideias. Se para Pinheiro Ferreira a limitação aos poderes das Assembleias Legislativas era um problema central do Ato Adicional, para os conservadores que maquinariam a interpretação da reforma a questão residiria no polo oposto, isto é, no excesso de atribuições conferidas aos órgãos provinciais. Isso não quer dizer que inexistissem confluências. No caso da nomeação e supressão de magistrados pelas Assembleias, atribuição rechaçada por Pinheiro Ferreira, argumentos próximos ao do pensador português foram levantados à exaustão, porém o momento político exigiria abordagens alternativas e menos danosas ao capital político dos proponentes da interpretação, como a de que ajustes na lei de 1834 seriam imperiosos para combater as crescentes revoltas e consagrar a unidade monárquica. No fundo, os conservadores desejavam extrair das Assembleias Provinciais e

22 Art. 11: Também compete às Assembleias Legislativas Provinciais: § 1 - **Organizar os regimentos internos sobre as seguintes bases: 1) nenhum projeto de lei ou resolução poderá entrar em discussão sem que tenha sido dado para ordem do dia pelo menos 24 horas antes.** 2) cada projeto de lei ou resolução passará, pelo menos, por três discussões. 3) de uma a outra discussão não poderá haver intervalo menor que 24 horas; § 2 - **Fixar, sobre informação do presidente da província, a força policial respectiva;** § 3 - **Autorizar as câmaras municipais e o governo provincial para contrair empréstimos com que ocorram às suas respectivas despesas;** § 4 - **Regular a administração dos bens provinciais. Uma lei geral marcará o que são bens provinciais;** § 5 - **Promover, cumulativamente com a assembleia e o governo geral, a organização da estatística da província, a catequese, a civilização dos indígenas e o estabelecimento de colônias;** § 6 - **Decidir quando tiver sido pronunciado o presidente da província, ou quem suas funções fizer, se o processo deva continuar, e ele ser ou não suspenso do exercício de suas funções, nos casos em que pelas leis tem lugar a suspensão;** § 7 - **Decretar a suspensão e ainda mesmo a demissão do magistrado contra quem houver queixa de responsabilidade, sendo ele ouvido, e dando-se-lhe lugar à defesa;** § 8 - **Exercer, cumulativamente com o governo geral, nos casos e pela forma marcados no § 35 do art. 179 da Constituição, o direito que esta concede ao mesmo governo geral.**

23

dos juízes de paz o direito de intervenção da magistratura, fortalecendo assim a ingerência do governo central (MATTOS, 2004, p. 138-138).

Pinheiro Ferreira **não** se detém sobre os artigos que vão do 12 ao 18, que tratam da operacionalização da aprovação das resoluções das Assembleias Provinciais, e parte para o 19, que dispõe sobre sua sanção. A discussão aqui é essencialmente formal, tratando de entraves burocráticos com relação à publicação das resoluções (FERREIRA, 1835, p.234-35). Abordagem similar é conferida ao artigo 21, tomado como desnecessário por Pinheiro Ferreira, por repetir a “ambígua ou inútil” ideia de garantir a inviolabilidade dos membros das Assembleias pelas opiniões emitidas no exercício de sua função.²⁴ O artigo não delimitou a natureza de tais opiniões, tornando-se portanto inócuo, já que em tese todos os cidadãos “são invioláveis” em relação às suas considerações gerais emitidas (FERREIRA, 1835, p. 234-35). Aqui, o olhar formalista de Pinheiro Ferreira não aprofunda a investigação sobre o tema da inviolabilidade parlamentar dentro dos regimentos representativos, questão que perpassou o debate político brasileiro desde o início da estruturação dos poderes provinciais do Império. À época da apreciação do regulamento elaborado pelo Senado para os Conselhos Gerais, muitos deputados foram contrários à concepção de que os conselheiros deveriam ser responsáveis pelos seus atos no colegiado, podendo ser julgados pelo exercício de suas funções. O projeto, que acabou sendo aprovado sem emendas em 1827, teve esse ponto revertido no ano seguinte. Quando da votação do Ato Adicional, a inviolabilidade foi acatada por ampla maioria na Câmara dos Deputados, sem maiores discussões (ANAIS, 18/05/1826, p. 81-82; 11/07/1826, p. 112-126; 30/06/1834, p. 205).

Ao discorrer sobre o artigo 24²⁵, que fixou as atribuições dos presidentes de província com relação às Assembleias Provinciais, Pinheiro Ferreira taxa os legisladores brasileiros de “servis imitadores dos governos estrangeiros”, já que não proporcionaram uma efetiva “separação dos poderes” (FERREIRA, 1835, p. 235). Isso fica patente, argumenta o autor, quando se coloca nas mãos dos presidentes de província, e não do próprio órgão legislativo, as competências de convocar e prorrogar as sessões das Assembleias Provinciais.

24 Art. 19 - O presidente dará ou negará a sanção no prazo de dez dias, e não o fazendo, ficará entendido que a deu. Neste caso, e quando, tendo-lhe sido reenviada a lei como determina o artigo 15, recusar sancioná-la, a Assembleia Legislativa Provincial a mandará publicar com esta declaração, devendo então assiná-la o presidente da mesma assembleia; Art. 21 - Os membros das Assembleias Provinciais serão invioláveis pelas opiniões que emitirem no exercício de suas funções.

25 Art. 24 - Além das atribuições que por lei competirem aos presidentes das províncias, compete-lhes também: § 1 - Convocar a nova Assembleia Provincial, da maneira que possa reunir-se no prazo marcado para suas sessões. Não tendo o presidente convocado seis meses antes deste prazo, será a convocação feita pela Câmara Municipal da capital da província; § 2 - Convocar a nova Assembleia Provincial extraordinariamente, prorrogá-la e adiá-la quando assim o exigir o bem da província, contanto, porém, que em nenhum dos anos deixe de haver sessão; § 3 - Suspender a publicação das leis provinciais, nos casos e pela forma marcados nos artigos 15 e 16; § 4 - Expedir ordens, instruções e regulamentos adequados à boa execução das leis provinciais.

Após o artigo 24, a lei de 12 de agosto de 1834 deixa de tratar das Assembleias Provinciais para discorrer sobre outros assuntos. Pinheiro Ferreira enumera dois motivos para condenar o artigo 25, que confere ao Legislativo a tarefa de interpretar algum ponto da reforma.²⁶ Se o sentido da palavra “interpretar” é literal, o artigo se faz equivocado pois não cabe ao poder legislativo a interpretação das leis, mas sim ao Judiciário. Em se tratando de um “sentido figurado”, não haveria necessidade do artigo, pois o artigo 15 da Carta de 1824 já asseguraria esse direito aos deputados (FERREIRA, 1835, p.234-36).

O artigo 26 determinou que a regência passaria a ser composta por um único regente eletivo, com permanência de quatro anos no cargo.²⁷ Um dos poucos pontos efetivamente elogiados por Pinheiro Ferreira a respeito do Ato Adicional, a introdução do cargo de regente uno consertou, na ótica do autor, um defeito instaurado pela Carta de 1824 ao criar a regência trina. Em suas *Observações* ao texto constitucional, o pensador português já manifestara reticência quanto à solução da regência trina, especialmente pelo fato de a Carta não especificar os candidatos ao posto de regente (FERREIRA, 1835, p. 179-80). Apesar de louvar o caráter temporário do cargo de regente uno, Pinheiro Ferreira critica a duração do mandato, afirmando que os autores da lei “excederam os seus poderes impondo a nação o dever de suportar quatro anos em tão importante emprego” (FERREIRA, 1835, p. 236). Como solução, evoca novamente sua ponto de vista acerca das eleições, que ao seu ver deveriam ocorrer anualmente, a fim de mitigar eventuais governos desconectados com as causas da nação.

O autor também protesta contra o artigo seguinte, sobre o procedimento eleitoral para a escolha do regente, ponto que provocou intensa controvérsia durante a votação da reforma, em 1834. Em meio aos debates o deputado mineiro Batista Caetano de Almeida chegou a sugerir uma emenda que suprimia o artigo, indicando sua preferência pela manutenção da Regência Trina. Sousa Martins, em tom similar, acreditava que a eleição para regente daria uma falsa ideia de que caberia aos eleitores a escolha do chefe do Executivo, o que poderia trazer problemas quando do coroamento de D. Pedro II. Cornélio Ferreira França, por sua vez, apresentou uma emenda que entregava a escolha do regente às províncias, estas detentoras de um voto cada. Outros deputados aventaram a possibilidade de serem as Assembleias Provinciais as responsáveis por tal escolha (ANAIS, 12 a 15/07/1834). Pinheiro Ferreira, no entanto, incomoda-se com o trecho da lei o qual afirma que “os eleitores votarão em dois cidadãos brasileiros, dos quais um não será nascido

26 Art. 25 - No caso de dúvida sobre a inteligência de algum artigo desta reforma, ao Poder Legislativo Geral compete interpretá-lo.

27 Art. 26 - Se o imperador não tiver parente algum que reúna as qualidades exigidas no artigo 122 da Constituição, será o Império governado, durante a sua menoridade, por um regente eletivo e temporário, cujo cargo durará quatro anos; renovando-se para esse fim a eleição de quatro em quatro anos.

na província a que pertencem os colégios, e nenhum deles será cidadão naturalizado”.²⁸ Perante tal, interroga: mas e se a “confiança dos eleitores” de uma província recair justamente sobre um “cidadão ali nascido”? Quem conferiu aos deputados a autoridade de limitar o direito de escolha dos eleitores? E vai além:

“Quando chegará o dia em que os legisladores se persuadirão que a independência dos outros poderes consiste em desempenhar as respectivas atribuições segundo os ditames da própria consciência e que, por conseguinte, ao eleitor compete eleger quem ele julgar mais capaz dentre os que tem as qualidades individuais reconhecidas por juízes competentes, e não fundadas nas quiméricas ficções jurídicas, ou, como também lhe chamam, presunções legais, como esta do lugar do nascimento, as mais das vezes falsas e só acidentalmente verdadeiras?” (FERREIRA, 1835, p.237).

Note-se que neste aspecto o que move a argumentação do autor não é um simples formalismo legalista, mas novamente a ideia da separação dos poderes e sua concepção dilatada de poder eleitoral (FERREIRA, 1834, t.3, 123-138). No *Manual do cidadão*, Pinheiro Ferreira chegou a lançar **mão de um meticuloso procedimento de validação dos votos**, em que cada “boletim de voto”²⁹ registraria algum grau de apreço do eleitor com relação ao candidato - “superior”, “mediano”, “inferior”, “inibido”, “duvidoso” ou “inadmissível”, de modo que a soma da pontuação com relação à estima é que classificaria o pleiteante ao cargo público. Os políticos seriam eleitos, portanto, menos pela preferência individual de cada eleitor do que pela alta estima consignada pela opinião geral do eleitorado, levando em conta, também, os índices de rejeição. Em suas *Observações* Pinheiro Ferreira não transpõe tal recurso à **realidade brasileira**, porém não deixa de expor outro traço essencial da sua compreensão sobre a representação política: com vistas a minimizar distorções e contradições inerentes aos sistemas representativos, caberia aos governos incrementar seu conhecimento sobre os interesses e vontades do eleitorado, não diminuí-los. O alçamento do exercício do voto à condição de poder exigiria sua inclusão no sistema de pesos e contrapesos da clássica divisão do poderes, não cabendo, portanto,

28 Art. 27 - Esta eleição será feita pelos eleitores da respectiva legislatura, os quais, reunidos nos seus colégios, votarão por escrutínio secreto em dois cidadãos brasileiros, dos quais um não será nascido na província a que pertencem os colégios, e nenhum deles será cidadão naturalizado. Apurados os votos, lavrar-se-ão três atas do mesmo ter que contenham os nomes de todos os votados e o número exato de votos que cada um tiver. Assinadas estas atas pelos eleitores e seladas, serão enviadas, uma à Câmara Municipal a que pertencer o colégio, outra ao governo geral por intermédio do presidente da província, e a terceira diretamente ao presidente do Senado.

29 O equivalente contemporâneo seria a cédula.

intromissões por parte de outro. Pinheiro Ferreira conclui suas considerações sobre o cargo de regente com o artigo 30³⁰, o qual afirma que, “enquanto o regente não tomar posse, e na sua falta e impedimentos”, o governo ficará nas mãos do ministro do Império e, na ausência desse, o da Justiça. O autor acredita ser “grave omissão” do artigo não declarar que, “enquanto qualquer dos ministros aí mencionados exerce a regência, deve passar para outrem a direção e responsabilidade do respectivo ministério” (FERREIRA, 1835, p.238). A crítica aqui recai sobre um possível acúmulo de funções no Executivo, o que extrapolaria o propósito do regente uno.

O encerramento das *Observações* se dá com a análise do artigo 32, o último do Ato Adicional, que suprimiu o Conselho de Estado.³¹ Pinheiro Ferreira principia sua argumentação partindo da seguinte premissa: se o Conselho de Estado, tal como estipulado pela Carta de 1824, fosse “prejudicial ao Estado” ou “de tal modo vicioso que a sua reforma parecesse impossível ou por extremo difícil”, seria justo extingui-lo. No entanto, a realidade não condizia com nenhuma das duas situações, tornando a decisão da Câmara dos Deputados “contrária a todos os princípios do direito constitucional”. Dito isso, Pinheiro Ferreira passa a elencar a importância do Conselho de Estado para os regimes monárquico-constitucionais. Primeiramente, órgãos dessa natureza constituem o espaço adequado para que “pessoas doudas” e de “confiança da nação” debatessem “maduramente” as leis e resoluções do “poder supremo”, ainda mais quando a experiência vinha demonstrado que, mesmo com duas casas legislativas, as nações nem sempre conseguiam produzir “boas leis”. E os ministros, porque transitórios, não são plenamente confiáveis, podendo iludir o monarca (FERREIRA, 1835, p. 239). Em segundo lugar, abolindo o Conselho do Estado, a Câmara do Deputados retirou do Executivo a sua parte que cabe enquanto proponente e avaliador das leis:

“Por que privilégio pretendem pois os autores da reforma que o terceiro ramo do poder legislativo fique dispensado de discutir os projetos de lei, as instruções, os regimentos, etc., etc., e que se continue, debaixo do regime constitucional, como no bom tempo do poder absoluto, na pia suposição de que o governo procedeu com toda a madureza na deliberação e exame daqueles projetos? Como lhes não ocorreu que onde se dá identidade de razão é forçoso que se dê identidade de disposição? O governo, enquanto é ramo do poder legislativo, deve ser sujeito às mesmas condições que os outros dois ramos do mesmo poder: nem é menos necessário que a nação tenha a certeza de que negócios

30 Art. 30 - Enquanto o regente não tomar posse, e na sua falta e impedimentos, governará o ministro de Estado do Império, e na falta ou impedimento deste, o da Justiça.

31 Art. 32 - Fica suprimido o Conselho de Estado de que trata o título 5o, capítulo 7o da Constituição.

para ela de tanto interesse são com efeito maduramente debatidos ali como nas duas câmaras. É mister que das resoluções tomadas pelo governo tenham de responder outros que não sejam aqueles que podem tirar proveito dos abusos, e até podem zombar das consequências da responsabilidade” (FERREIRA, 1835, p. 239-40)

Há ainda, diz o autor, outro ponto “essencial” do Conselho de Estado. Este consiste no único órgão da administração pública que “consegue reunir todos os diferentes ramos de que ela se compõe”, e por isso desempenha papel central na resolução de conflitos (FERREIRA, 1835, p. 241).

É **interessante observar** como Pinheiro Ferreira enxerga o Conselho de Estado como a última fronteira política até que se adentre no Judiciário, notando certo descompasso – talvez decorrente da especialização e fragmentação progressiva das pastas ministeriais durante as primeiras décadas do século XIX – entre a “marcha dos negócios dos ministérios” e assuntos de maior envergadura em relação aos quais o monarca precisa arbitrar. Dada essa característica generalista do Conselho de Estado, seus serviços às nações seriam de três ordens: auxiliar o monarca sobre negócios da mais “transcendente importância que dependem da sua imediata resolução”; “ discutir os projetos de leis, regulamentos e instruções que, exigindo grande variedade de conhecimentos teóricos e práticos”, não podem ser debatidos apenas com auxílio dos ministros: e servir de ponto de referência para “noções estadísticas das diversas repartições da administração pública” , para onde convergem os conflitos e as dúvidas que “ocorrerem entre estas diferentes repartições”. Para o “bom governo de qualquer país”, demanda-se a reunião dessas atribuições reunidas em “uma só corporação” (FERREIRA, 1835, p. 243).

A dimensão política que circundou a discussão sobre a extinção do Conselho de Estado não é explorada por Pinheiro Ferreira. **É de conhecimento da historiografia que o Conselho de Estado converteu-se, juntamente com o poder moderador e o Senado vitalício, num dos principais pontos de tensão política durante o Primeiro Reinado e o início do período regencial, tanto que a ideia da sua abolição já aparece no primeiro texto de reforma, o chamado “projeto Miranda Ribeiro”, de julho de 1831, obtendo amplo apoio entre os antigos opositores ao governo de d. Pedro, em especial dos liberais moderados.** A supressão seria chancelada pela lei de 12 de outubro de 1832 e, por fim, endossada sem maiores discussões durante o Ato Adicional, demonstrando que nesse quesito havia uma concordância maior entre os deputados. No entanto, em que pese esse fator que reporta até mesmo à Constituinte de 1823, a supressão do Conselho de Estado não foi calcada unicamente em uma perspectiva doutrinária (MARTINS, 2006). Ela significou, fundamentalmente, no âmbito das chamadas reformas liberais à monarquia

brasileira, uma manobra política executada por grupos que se contrapuseram ao governo pedrino e que, após a Abdicação, chegaram ao poder e enxergaram no Conselho de Estado um espaço ainda ocupado por simpatizantes do regime findo.

Considerações finais

Estudos recentes têm convergido para o entendimento de que o Ato Adicional não plasmou o desfecho natural ou linear dos debates iniciados em 1831. Entre a exposição do projeto Miranda Ribeiro e a aprovação das alterações na Carta de 1824, houve uma sucessão de negociações, conflitos e mudanças de rumo – revoltas na capital e nas províncias, troca de cargos nos governos central e locais, o golpe frustrado de 1832, o progressivo racha entre os moderados, a aprovação do Código do Processo Criminal, a mudança de legislatura, apenas para citar alguns pontos – que tornou a reforma, para além de uma demanda institucional concreta, uma arma política capaz de mobilizar setores antagônicos num período em que o Executivo se encontrava fragilizado, esvaziado de poder pela Lei da Regência. Com efeito, o chamado “retrocesso” entre o projeto original e o Ato Adicional não deve ser medido somente pela letra da lei, mas também como consequência dos embates e das contradições que pontuaram a política imperial nesses anos, obrigando os políticos a reequacionarem o sentido da reforma, avigorando os laços entre as províncias e a Corte.

Talvez por isso, ao término da leitura das *Observações* de Pinheiro Ferreira, fique a impressão de que o autor, no fito de estabelecer uma análise essencialmente jurídico-administrativa, calcada nas minúcias da lei, acabou aliviando a carga política a qual a reforma constitucional foi submetida desde sua proposição até a aprovação final. A escolha de uma apreciação mais formal, não trazendo à tona os dissensos engendrados pela querela reformista, gerou um texto que exige do leitor de hoje uma incursão nas tensões da época para melhor compreendê-lo. Nessa direção, as ponderações de Pinheiro Ferreira dizem muito mais sobre ele próprio e sobre suas convicções do que a respeito da política brasileira da época. Seria errôneo, todavia, rotular as *Observações* como um texto meramente legalista. Por trás de um aparente formalismo subjazem questões de fundo, basilares para o debate sobre a organização dos governos representativos e que foram forjadas, cumpre sempre lembrar, em meio à reformulação do liberalismo luso após a experiência vintista e às atribulações sofridas pela nação portuguesa no início da década de 1830.

Em primeiro lugar, é digna de nota a preocupação de Pinheiro Ferreira com a temática da separação dos poderes, que assume no texto uma conotação dupla: ela se refere tanto à divisão clássica entre os poderes como à delimitação das ingerências de

cada órgão administrativo. A partir daí se evidencia um Pinheiro Ferreira defensor da autonomia das Assembleias Provinciais, enxergadas como instituições privilegiadas da política provincial. Excetuando as faculdades de nomear e suspender membros da magistratura, tidas por Pinheiro Ferreira como um avanço das Assembleias Provinciais sobre o campo de atuação do Judiciário, o autor é categórico em sublinhar que os assuntos provinciais cabem, sem exceção, às províncias, ainda que eventuais afrontas à Carta de 1824 devessem ser remediadas pela Câmara dos Deputados. Pode-se dizer, destarte, que Pinheiro Ferreira advoga por uma autonomia administrativa e legislativa para as províncias ainda mais ampla do que aquela marcada pelo Ato Adicional, acercando-se, neste tópico, das propostas liberais mais avançadas propagadas no Parlamento durante a feitura da reforma. A “descentralização” deveria garantir, portanto, a efetiva separação entre os poderes locais e central.

Um segundo ponto se articula à questão das eleições, imprescindível dentro do pensamento silvestrino. Mais do que uma operacionalização do sistema representativo, o processo eleitoral serve, de acordo com o modelo anual sustentado pelo autor, como um instrumento contínuo de burilamento daquele que em sua visão deve constitui um poder à parte: o poder eleitoral. Privar-se de soluções como essa e se deixar levar por um representação presumivelmente autorreguladora são atitudes que, segundo Pinheiro Ferreira, contribuem para o paulatino enfraquecimento do sistema representativo em geral e, conseqüentemente, das relações entre as partes e todo. No caso específico do Brasil, entre as províncias e o centro do Império.

Praticamente todos os artigos do Ato Adicional geradores de críticas mais acentuadas nos anos posteriores à **reforma** foram contemplados por Pinheiro Ferreira. Logo, é tentador estabelecer algum fio condutor entre as *Observações* e aqueles que, como Paulino José Soares de Sousa, futuro Visconde do Uruguai, pugnaram pela Lei de Interpretação do Ato Adicional. Há indícios de que a obra tenha atingido alguma circulação e, pelo que sugere a citação inicial desde trabalho, sido incorporada ao debate pós-Ato Adicional,³² embora existam referências apenas tangenciais a Pinheiro Ferreira nos discursos parlamentares que desembocaram na Lei de Interpretação. Como visto acima, há aproximações e distanciamentos entre a análise silvestrina e a crítica conservadora ao Ato Adicional, mas a pesquisa não encontrou sinais consistentes de que tenha havido uma apropriação mais sistemática da obra de Pinheiro Ferreira com o propósito de pautar os reparados a serem feitos na reforma. Esse ponto é significativo, pois lança luz em cima de um atributo recorrente na obra silvestrina e também perceptível nas *Observações*: a

32 Anúncios das *Observações* de Silvestre Pinheiro Ferreira são encontradas em anúncios de periódicos da época (JORNAL DO COMÉRCIO, N.101, 09/05/1836; N. 209, 22/09/1837; DIÁRIO DO RIO DE JANEIRO, N. 10, 13/05/1836; O PHAROL DO IMPÉRIO, N.71, 17/06/1837; O DESPERTADOR, N.164, 17/10/1838).

busca por fixar um ponto de equilíbrio entre a tradição monárquica, o legado iluminista e as experiências revolucionárias americana e francesa, sem deixar, contudo, de apresentar soluções por vezes polêmicas e incomuns, fazendo de Pinheiro Ferreira um liberal não convencional. Em termos práticos, suas ideias acabaram por tecer uma zona de interseção entre diversos matizes do liberalismo, o que facilitou sua apropriação por grupos políticos distintos e até mesmo antagônicos durante as décadas de 1830 e 1840 e, em contrapartida, dificultou sua associação a uma única diretriz de pensamento.

Um dos aspectos mais contundentes das *Observações* está no prognóstico que o autor traça com relação às consequências da implementação do Ato Adicional. Não que Pinheiro Ferreira tenha sido voz isolada ao indicar possíveis desarranjos político-administrativos decorrentes da nova lei, mas chama atenção o tom incisivo empregado pelo autor no sentido de apontar para as debilidades da reforma constitucional e seus desdobramentos. Curiosamente, essa imputação causal acaba por exibir o componente fundamental, mas propositadamente evitado por Pinheiro Ferreira, para um melhor entendimento sobre o Ato Adicional: a luta política.

Fontes e Bibliografia

- ANAIS do Parlamento Brasileiro. Câmara dos Deputados (1826-1834). Rio de Janeiro: Tipografia de Hipólito José Pinho e Cia., 1874-1879.
- BASILE, Marcello. O laboratório da nação: a era regencial (1831-1840). In: GRINBERG, Keila; SALLES, Ricardo (orgs). *O Brasil Imperial*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009. p.53-120.
- BERBEL, Márcia Regina; FERREIRA, Paula Botafogo. Soberanias em questão: apropriações portuguesas sobre um debate em Cádiz. In: BERBEL, Márcia Regina; OLIVEIRA, Cecília Helena de Salles (orgs.). *A experiência constitucional de Cádiz: Espanha, Portugal e Brasil*. São Paul: Alameda, 2012, p.169-200.
- CARTA DE LEI DE 25 DE MARÇO DE 1824, in NOGUEIRA, Octaciano. *1824*. Coleção Constituições do Brasil, v.1. Brasília: Senado Federal, 2012, p.91-96.
- (O) DESPERTADOR, N.164, 17/10/1838.
- DIÁRIO DO RIO DE JANEIRO, N. 10, 13/05/1836.
- DOLHNIKOFF, Miriam. *O pacto imperial: origens do federalismo no Brasil*. São Paulo: Editora Globo, 2005.
- FERREIRA, Silvestre Pinheiro. *Manual do cidadão em um governo representativo, ou princípios de direito constitucional, administrativo e das gentes*. Paris: Gravier & Aillaud, 3 volumes, 1834.
- _____. *Observações sobre a Constituição do Império do Brasil e sobre a Carta Constitucional do Reino de Portugal*. Paris: Tipografia de Casimir, 1835.
- GOUVÊA, Maria de Fátima Silva. Política provincial na formação da monarquia constitucional brasileira. Rio de Janeiro, 1820-1850. *Almanack Brasiliense*, n. 7, p. 119-137, maio 2008.

JORNAL DO COMÉRCIO, N.101, 09/05/1836.

LEI DE 12 DE AGOSTO DE 1834 – faz algumas alterações e adições à Constituição Política do Império, nos termos da Lei de 12 de outubro de 1832, in NOGUEIRA, Octaciano. 1824. Coleção Constituições do Brasil, v.1. Brasília: Senado Federal, 2012, p.91-96.

MANIN, Bernard. *Los principios del gobierno representativo*. Trad. esp. Fernando Vallespín. Madrid: Alianza Editorial, 2008.

MARTINS, Maria Fernanda Vieira. A velha arte de governar: o Conselho de Estado no Brasil Imperial. *Topoi*, v. 7, n. 12, jan.-jun. 2006, pp. 178-221.

MARSON, Izabel Andrade. O Império da revolução: matrizes interpretativas dos conflitos da sociedade monárquica. In: FREITAS, Marcos Cezar. *Historiografia brasileira em perspectiva*. São Paulo: Contexto, 2007, p.73-102.

MATTOS, Ilmar. *O tempo saquarema: a formação do Estado imperial*. São Paulo: Hucitec, 2004.

MESQUITA, Antonio Pedro. *O pensamento político português no século XIX*. Lisboa: Imprensa Nacional Casa da Moeda, 2006.

MILL, John Stuart. *Governo Representativo*. São Paulo: Escala, 2006.

MONCADA, Luiz Cabral de. “Silvestre Pinheiro Ferreira”. In: _____. *Subsídios para uma história da filosofia do direito em Portugal*. Coimbra, 1938, p. 32-38.

MONTEIRO, Tobias. *História do Império: o Primeiro Reinado*. São Paulo: Edusp, 1982.

MOREIRA, José Manuel. Pensamento liberal em Portugal, *Cultura* [Online], Vol. 25, 2008, p.07.

NORA, Pierre. Entre memória e história: a problemática dos lugares. *Revista Projeto História*. São Paulo Educ, pp. 07-29, 1993, dez. 1993.

OLIVEIRA, Carlos Eduardo França de. *Construtores do Império, defensores da província: São Paulo e Minas Gerais na formação do Estado nacional e dos poderes locais, 1823-1834*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2017.

OTTONI, Teófilo Benedito. Circular dedicada aos senhores eleitores de senadores pela província de Minas Gerais no quadriênio actual e especialmente dirigida aos senhores eleitores pelo 2º districto eleitoral da mesma província para a próxima legislatura, pelo ex-deputado Teophilo Benedicto Ottoni, de 1860. *R.I.H.G.B.*, t. LXXVIII, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1916.

PAIM, Antônio. Introdução. In: FERREIRA, Silvestre Pinheiro. *Preleções Filosóficas*. São Paulo: Ed. Grijalbo/USP, 1970.

(O) PHAROL DO IMPÉRIO, N.71, 17/06/1837.

PITKIN, Hanna. *The concept of representation*. Los Angeles: University of California Press, 1967.

PEREIRA, José Esteves. *O essencial sobre Silvestre Pinheiro*. Lisboa: Imprensa Nacional da Casa da Moeda, 2008.

SÁ, Victor de. *Instauração do Liberalismo em Portugal*. Portugal: Livros Horizonte, 1987.

SÃO VICENTE, Marquês de. Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império, de 1857. In: _____. *Marquês de São Vicente*. Organização e introdução de Eduardo Kugelmas. São Paulo: Editora 34, 2002.

SARDICA, José Miguel. A Carta constitucional portuguesa de 1826. *Historia Constitucional*, n. 13, 2012, p.527-561.

SILVA, Maria Beatriz da. *Silvestre Pinheiro Ferreira: ideologia e teoria*. Lisboa: Livraria Sá da Costa Editora, 1975.

SLEMIAN, Andréa. *Sob o império das leis: constituição e unidade nacional na formação do Brasil (1822-1834)*. 2006. Tese (Doutorado em História) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2006.

URUGUAI, Visconde de. *Estudos práticos sobre a administração das províncias no Brasil*. Primeira Parte. Acto Adicional. Rio de Janeiro: Typografia Nacional, 1865, 2 tomos

WEHLING, Arno. Silvestre Pinheiro Ferreira e as dificuldades de um império luso-brasileiro. In: FERREIRA, Silvestre Pinheiro. *As dificuldades de um império luso-brasileiro*. Brasília: Senado Federal, 2012.

Recebido em: 15/04/2020
Aprovado em: 29/05/2023