

# **Poder moderador: Diferenças no comportamento político dos imperadores do Brasil**

## **Moderating power: Differences in the political behavior of brazilian emperors**

*Eder Aparecido de Carvalho<sup>1</sup>  
Carlos Henrique Gileno<sup>2</sup>*

**Resumo:** O presente artigo analisa as implicações do Poder Moderador nas instituições políticas do Império brasileiro ao descrever as diferenças existentes entre os dois imperadores que exerceram aquele poder. Nesse sentido, discorre sobre as influências da teoria política de Henri-Benjamin de Rebecque (1767-1830) sobre a Carta Constitucional outorgada em 1824. Partindo da hipótese de que o Segundo Reinado apresentou maior estabilidade política que o Primeiro Reinado (1822-1831), o trabalho procura apurar porque ainda persistia a noção de “poder pessoal” atrelada a Dom Pedro II (1825-1891). Essa perspectiva tem sido adotada por intelectuais que abordam o tema, fato que nos incentiva a reinterpretar alguns pressupostos do Poder Moderador durante a vigência do Segundo Reinado (1840-1889).

**Palavras-chave:** Poder Moderador; Dom Pedro I; Dom Pedro II; Império; Instituições Políticas Brasileiras.

---

<sup>1</sup> Assistente Social do IFSP (*Campus* Votuporanga) e Docente da Faculdade Futura (ICETEC). Doutorando em Ciências Sociais pela Universidade Estadual Paulista (FCL - *Campus* Araraquara) e Mestrado em Ciências Sociais pela Universidade Federal de São Carlos. E-mail: carvalhoeder@hotmail.com.

<sup>2</sup> Professor Assistente Doutor do Departamento de Antropologia, Política e Filosofia da Universidade Estadual Paulista (FCL - *Campus* Araraquara). Também é Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Estadual Paulista (FCL - *Campus* Araraquara). Mestrado e Doutorado em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas. E-mail: cgileno@uol.com.br

**Abstract:** This article analyzes the implications of the moderating power in the Brazilian Empire to describe the differences between the two emperors who exercised the moderating power. In this sense, it talks about the adjustments that suffered the Henri-Benjamin Constant de Rebecque (1767-1830) political theory when Dom Pedro I (1798-1834) dissolved the Constituent Assembly and established the moderating power in the Charter granted in 1824. Assuming that the Second Empire had a less absolutist bias than the First Empire (1822-1831) this paper carries out to determine why yet - despite all the changes in exercise of the moderating power - there is the notion of "personal power" linked to Dom Pedro II (1825-1891). This interpretation has been adopted by the intellectuals on the topic, which encourages the development of this study in order to reinterpret the assumptions of the moderating power during the term of the Second Empire (1840-1889).

**Keywords:** Moderating Power; Dom Pedro I; Dom Pedro II; Empire; Brazilian Political Institutions.

## 1. Introdução

Este artigo descreve, em linhas gerais, a trajetória do Poder Moderador na estrutura político-institucional do Império Brasileiro (1822-1889), sendo o principal objetivo analisar as diferenças existentes entre os comportamentos políticos dos imperadores ao desempenharem aquele poder.

No final do século XVIII e início do século XIX o tema da representação política era fundamental para o reordenamento político e institucional dos Estados modernos europeus que experimentavam a ruína do antigo sistema colonial. Naquele momento, a reflexão acerca da edificação do sistema constitucional liberal animava o debate teórico e político dos intelectuais luso-brasileiros, principalmente durante vigência do *Reino Unido de Portugal e do Brasil e Algarves* (1815-1822) comandado pelo Príncipe Regente D. João VI (1767-1826)<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Sobre esse assunto consultar LIMA, Oliveira. *Dom João VI no Brasil (1808-1821)*. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio, 1945.

Um dos autores e ator político influente daquele período em Portugal e no Brasil foi o filósofo lisboeta Silvestre Pinheiro Ferreira (1769-1846). Cosmopolita, ocupando vários cargos diplomáticos em países europeus, entre eles o de Oficial da Secretaria dos Negócios Estrangeiros em Berlim, Silvestre Pinheiro Ferreira estava afinado com as teorias políticas da sua época e atualizou o pensamento político luso-brasileiro, sendo um dos principais conselheiros de D. João VI na tentativa de manter o instável e conturbado *Reino Unido* (Rodriguez, s.d.; Sousa, 1988).

Silvestre Pinheiro Ferreira foi Secretário de Estado dos Negócios da Guerra de D. João VI e permaneceu no Brasil entre 1810 e 1821. Nesse período, voltou as suas atenções para a formação de um sistema constitucional liberal que consolidasse a Monarquia Constitucional Parlamentar decretada por D. João VI em 24 de fevereiro de 1821 sob a influência direta da Revolução Liberal do Porto ocorrida no ano anterior (Paim, 1970; Silva, 1970). Em verdade, o ministro de D. João VI assinalou, pela primeira vez em língua portuguesa, os aspectos teóricos essenciais que deveriam compor o Estado liberal constitucional, ou seja, “[...] uma teoria política que, antes da independência do Brasil em 1822, servisse de fonte inspiradora para a reforma das instituições da monarquia luso-brasileira e, depois da separação do Brasil de Portugal, constituísse o modelo para a organização política de ambos os países” (Barreto, 1976, p. 11).

As profundas transformações que sacudiram os territórios europeu e norte-americano apontavam a necessidade premente de pensar novas formas de representação popular (Junqueira, 1976). Ao propugnar o liberalismo econômico e político no intuito de modernizar a monarquia luso-brasileira (Ferreira, 1970), Silvestre Pinheiro Ferreira formulou uma teoria da representação política que se aproximava, em muitos aspectos, da teoria política do autor franco-suíço Henri-Benjamin Constant de Rebecque (1767-1830), sobressaindo em ambas a ideia da criação de um quarto poder que pudesse

oferecer estabilidade política tanto à França do *Governo dos Cem Dias* (20/03 a 18/06/1815) de Napoleão Bonaparte (1769-1821) quanto ao recém-formado *Reino Unido de Portugal e do Brasil e Algarves*<sup>4</sup>. Portugal e França, por modos diversos, enfrentavam vicissitudes econômicas, institucionais e sociais que os impulsionava a pensar estratégias de representação política que pudessem consolidar os Estados Modernos Constitucionais originários daquele período de extensas revoluções na América e na Europa.

Silvestre Pinheiro Ferreira defendeu a permanência de João VI no Brasil até o seu inevitável retorno para Lisboa em 25 de abril de 1821. O próprio regente titubeava em viajar para Portugal, ouvindo conselhos diversos dos membros da sua corte, pois “[...] às vésperas de embarcar, continuava a monologar: ‘-Vou, não vou?’. Iria a contragosto, triste, coagido, mas iria [...]” (Sousa, 1988, p. 177). Silvestre Pinheiro era um membro da Corte que defendia ardorosamente a permanência de D. João VI no Brasil como fator indispensável para a não dissolução do *Reino Unido*, opinião vencida por circunstâncias históricas e políticas irreversíveis, as quais impeliram o retorno a contragosto do regente à capital portuguesa e abriram espaço para as insurreições provinciais que ocorreram durante o reinado de D. Pedro I. Em carta endereçada a D. João VI, assim Silvestre Pinheiro Ferreira avaliou a situação do *Reino Unido* após a citada partida do regente:

“[...] Decidiu-se enfim a sorte do Brasil: quebrou-se o nexo, que unia suas províncias a um centro comum: e com a dissolução do Brasil se consuma a dissolução da monarquia, que no preâmbulo do meu parecer de abril de 1814 vaticinei a Sua Majestade achar-se iminente. A Bahia acaba de desligar-se da obediência de sua Majestade com o pretexto de aderir ao sistema das Cortes de Lisboa. Provavelmente a estas horas têm feito outro tanto Pará, Maranhão e Pernambuco: as demais províncias segui-las-ão de

<sup>4</sup> Alinhando-se às correntes teóricas desenvolvidas no seu tempo a questão da representação política em Silvestre Pinheiro Ferreira teve a influência do pensador Benjamin Constant. O filósofo lisboeta propugnou a implantação do Poder Conservador. Denominado, no Brasil, de Poder Moderador e chamado por Constant de Poder Neutro.

perto. Mas o fato é, que, desligadas deste centro, e de um sistema existente para se ligar a uma autoridade, e governar-se por uma legislação que ainda não existe e talvez não existirá jamais, é dissolver todo o nexos social; é substituir a um governo defeituoso sim, mas enfim governo que tinha e podia seguir ainda um andamento protetor dos direitos civis de cada habitante, a mais completa anarquia” (Ferreira, 2012, p. 57).

Essa situação foi exacerbada com a dissolução da Assembleia Constituinte de 1823, a qual produziu a imediata reação pernambucana, com as cidades de Olinda e Recife pegando em armas<sup>5</sup>. Os insurretos relataram ao Imperador que não elegeriam novos parlamentares para a Câmara Baixa, uma vez que os eleitos anteriormente não tinham perdido o mandato. Como protagonistas das crítica ao Império destacaram-se o religioso e político Frei Joaquim do Amor Divino Rabelo Caneca (1779-1825), o poeta nativista José da Natividade Saldanha (1796-1830) e Manuel de Carvalho Pais de Andrada (1780-1855), que assumiu - eleito pela vontade popular - a presidência da conturbada província de Pernambuco.

Frei Caneca condenou o esboço da constituição enviado às câmaras municipais. Entrevia que a excessiva concentração de poderes nas mãos do Imperador poderia torná-lo chefe absoluto do Estado. Questionou também a temporalidade da Câmara dos Deputados e a vitaliciedade do Senado, pois não compreendia porque apenas a Câmara dos Deputados produziria motivos que justificassem a sua dissolução<sup>6</sup>. Frei Caneca também insistia que o Imperador:

---

<sup>5</sup> Necessário enfatizar que a Câmara de Itu apresentou, via Diogo Antônio Feijó (deputado que representou São Paulo nas Cortes de Lisboa), algumas alterações a serem realizadas na constituição outorgada. Dentre elas, mudança no artigo que atribuía ao Poder Moderador o direito de dissolução da Câmara dos Deputados, uma vez que deixaria o povo sem representação por, aproximadamente, dois anos, já que em menos tempo não seria possível realizar eleições e reunir os parlamentares. Na Bahia também houve ameaça de separação que acabou sendo apaziguada pelos irmãos Miguel e Antônio Calmon, Lino Coutinho, Agostinho Gomes e Felisberto Gomes Caldeira (Costa, 1974; Lyra, 2000; Monteiro, 1939).

<sup>6</sup> Indispensável lembrar que também havia diferença no que diz respeito à nomeação de senadores e deputados para cargos de Ministro de Estado ou Conselheiro de Estado. Segundo o art. 29 da Constituição de 1824, os primeiros continuavam a ter a cadeira no Senado. Quanto aos

“[...] não é nação, não tem soberania, nem comissão da nação brasileira para arranjar esboços de Constituição e apresentá-los, não vinha o projeto de fonte legítima e, por isso, se o devia rejeitar por exceção de incompetência. Muito principalmente quando vemos que estava a representação nacional usando de sua soberania em constituir a nação, e Sua Majestade, pelo mais extraordinário despotismo e de uma maneira a mais hostil, dissolveu a soberana Assembleia e se arrogou o direito de projetar Constituições” (Caneca apud Leal, 2014, p. 110).

Em outras palavras, Frei Caneca afirmava que o esboço da Constituição do Império não reconhecia e muito menos obedecia a Corte Constituinte e Legislativa. Aquela constituição não teria sido chancelada pela soberania da nação, mas pela ausência da liberdade e no seio da coação. Assim a carta outorgada era ilegítima, pois emanou de poder que não desfrutava de autonomia nacional para redigi-la.

Em 2 de julho de 1824 foi proclamada - pelo republicano maçônico Manuel de Carvalho Pais de Andrade (1774-1855) - a Confederação do Equador, movimento separatista e republicano que envolveu Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte, Ceará, Alagoas, Piauí, Maranhão e Pará. No entanto, à exceção de algumas vilas na Paraíba, Ceará e Maranhão, não houve adesão das demais províncias ao “novo” Movimento Pernambucano. Esse enfrentamento apresentava ligação com a Revolução Pernambucana de 1817<sup>7</sup>. O conflito terminou oficialmente em 24 de setembro de 1824 com a Confederação do Equador derrotada militarmente<sup>8</sup>. A punição aos rebeldes não encontrou apoio moral e nas leis e, principalmente, na constituição outorgada poucos meses

---

deputados, estavam sujeitos a nova eleição, ou seja, perdiam os assentos na Câmara e se submetiam a um novo pleito. Sendo reeleitos, poderiam acumular as duas funções.

<sup>7</sup> A Revolução Pernambucana (1817) - de caráter republicano - foi contida por D. João VI. Na ocasião foi mediada por excessos de violência. Diante disto, quando estourou a Revolução Pernambucana de 1824, ainda estavam muito vivas as atrocidades deflagradas em 1817.

<sup>8</sup> Após a Revolução ser sufocada em Pernambuco, alguns insurretos atravessaram os sertões do nordeste e se uniram aos companheiros no Ceará e Maranhão. Todavia, em 07 de novembro, os rebeldes que continuaram lutando no interior do Nordeste também já estavam derrotados (Lustosa, 2006; Monteiro, 1939).

antes. Um tribunal - que tinha sido criado por Decreto de 26 de julho de 1824 e manipulado pela Coroa - condenou alguns dos insurretos à morte em Pernambuco: Frei Caneca, Lazaro Fontes, Agostinho Bezerra Cavalcanti, Antonio Macario, James Rodgers, Nicolau Pereira, Antonio Monte e Francisco Frago<sup>9</sup>. As execuções começaram em 13 de janeiro de 1825 e encerraram-se em 19 de maio do mesmo ano, data em que foi anunciado o fim da Comissão Militar de Pernambuco.

O processo dos primeiros réus iniciou-se em 20 de dezembro de 1824. Na ocasião, a Comissão Militar era composta por Francisco de Lima e Silva, Thomaz Xavier Garcia de Almeida, Salvador José Maciel, Manoel Antonio Leitão Bandeira, Francisco Vicente Souto-Maior e o conde d'Escragno. Igualmente foram executados os condenados por uma Comissão Militar instituída para o Ceará (criada por Carta Imperial de 16 de dezembro de 1824): Padre Mororó, José de Andrade Pessoa, Francisco Miguel Pereira Ibiapina, Luiz Ignácio de Azevedo e Feliciano Carapinima. A Comissão Militar do Ceará era composta pelos membros Conrad Jacob Niemeyer (presidente), José Gervásio de Queiroz Carreira, Luiz Maria Cabral de Freira, João Sabino Monteiro, João Bloem e Pedro de Moraes Meyer. No Rio de Janeiro também foram executados por decisão fundamentada no Decreto de 10 de setembro de 1824, os presos remetidos da Bahia: João Guilherme Ratcliff<sup>10</sup>, Joaquim da Silva Loureiro e João Metrovich.

---

<sup>9</sup> Oportuno ressaltar que também em 26 de julho de 1824 (por meio de outro Decreto), a Sua Majestade Imperial pautada no inciso XXXV do artigo 179 da Carta Magna (casos de rebelião que colocasse em risco a segurança do Estado) suspendeu as garantias implícitas no inciso VIII do mesmo artigo (não ser preso sem culpa formada). Segundo Monteiro (1946) se a Lei Maior permitia suspensão de algumas formalidades em casos de rebelião, na prática acabou-se por suspender praticamente todas as formalidades – inclusive, proibindo a possibilidade de recurso dos condenados às graças do Poder Moderador.

<sup>10</sup> Português de ideal liberal, Ratcliff tinha combatido os absolutistas em Lisboa no início dos anos 20 do século XIX. Era o Oficial de Secretaria que redigiu o decreto de banimento da Rainha Carlota Joaquina de Bourbon que se negou a jurar a Constituição lusitana de caráter liberal. Posteriormente, derrotados os liberais em Portugal, o lusitano fugiu para o Brasil. Depois de preso pelo comprometimento na Confederação do Equador, foi condenado junto a Metrovich e Loureiro. A participação de Ratcliff na Confederação do Equador teria sido mínima e a execução se deveu mais aos negócios em Portugal. E, por estarem em lugar errado e na hora errada, os

Todos os dezesseis insurretos, independente da culpa formada, foram julgados e executados por tribunais militares de modo breve, sumário e verbal patenteando a ausência de amparo moral e legal uma vez que as referidas comissões militares não existiam na legislação<sup>11</sup>. Necessário enfatizar que as garantias da liberdade individual, desde que se tratasse de invasão de estrangeiros ou rebelião, poderiam ser suspensas enquanto perdurasse a necessidade urgente. Os decretos e demais arranjos citados não estabeleciam prazo. A constituição também previa que a sentença seria dada por autoridade competente - pautada em lei anterior e na forma por ela prescrita. Ou seja, os civis não poderiam ser julgados por comissão militar. Os militares, similarmente, teriam o direito de serem julgados na sua jurisdição (foro) regular. Deste modo, a suspensão das garantias individuais não poderia de nenhuma forma atingir o julgamento dos insurretos. Aliás, cabia apenas ao tribunal julgar inspirado nas normas constitucionais, pois “o julgamento dos inimigos do Governo, por juízes escolhidos por ele próprio, não seria julgamento, mas sim vingança” (Monteiro, 1939, p. 223).

O pior dos tribunais é aquele que é nomeado pelo governo para sentenciar os seus inimigos. Esses são piores que os assassinos, pois matam com os aparatos judiciários - e, conseqüentemente, nunca são penalizados. A execução dos rebeldes demonstrava o desprezo do monarca pela constituição e manifestava a vocação para o poder pessoal do herdeiro de D. João VI. A

---

comandantes das embarcações presas - Metrovich e Loureiro - foram envolvidos nos mesmos termos do processo, sofrendo a pena de execução (Armitage, 1943; Setúbal, 2009).

<sup>11</sup> O uso e abuso desse tribunal excepcional excederam aos implicados na Confederação do Equador. Em 16 de novembro de 1824, motivado por conflito entre batalhões (que levou ao homicídio de Felisberto Gomes Caldeira), foram suspensas as garantias individuais e constitucionais na Bahia e foi criada Comissão Militar presidida por José Egydio Gordilho de Barbuda. O Tribunal Militar, através de processo verbal e sem direito a julgamento, condenou à forca os assassinos de Gomes Caldeira: o Major Joaquim Sátiro da Cunha e o Tenente Gaspar Lopes Villas Boas. A mesma “precaução” foi tomada em 1825 para a Cisplatina e Rio Grande do Sul, onde prosperava o movimento separatista. Em 1829, motivado por levante pernambucano - elevado à categoria de revolução-, os julgamentos excepcionais mais uma vez colocavam em xeque os princípios constitucionais da garantia de julgamento regular (Monteiro, 1946).

dissolução da Assembleia Constituinte de 1823 foi o início do divórcio entre a Coroa e a opinião pública<sup>12</sup>: a Carta Magna nasceu de cima para baixo, imposta por D. Pedro I ao povo, ainda que o conceito de cidadão correspondesse a uma minoria que tinha participação política (Fausto, 2006).

Após esses acontecimentos, em 1834 Silvestre Pinheiro Ferreira escreveu o *Manual do cidadão em um governo representativo* com o objetivo de consolidar a Monarquia Constitucional no Brasil e em Portugal. Resultado do *Curso de Direito Público Interno e Externo* ministrado pelo ex-ministro de D. João VI em 1830, o *Manual do cidadão* esboçou a teoria da doutrina liberal luso-brasileira, denominada à época direito constitucional. Publicado em pleno período regencial no Brasil e nos estertores do reinado com tendência absolutista do irmão mais novo de D. Pedro I, D. Miguel (1802-1866), “[...] tudo leva a crer que o livro teve um papel importante no ordenamento institucional que começa com o chamado Regresso (1840)” (Paim, 1998, p. 3). Devemos lembrar que esse conjunto de ideias de Silvestre Pinheiro nos anos 30 do século XIX influenciou a longa estabilidade política do Segundo Reinado.

O *Manual do cidadão em um governo representativo* foi dividido em três partes: 1) parte doutrinária; 2) propostas de reformas na administração pública; 3) código geral contendo matéria legislativa para a formação da Monarquia Constitucional. Um dos principais pontos da primeira parte é a discussão acerca da representação política, a qual deveria representar os diferentes interesses que compunham determinada sociedade. No seu tempo, esses interesses eram os interesses do comércio, da indústria nascente e dos serviços públicos e, para que esses interesses fossem satisfatoriamente representados, o Poder Conservador (Poder Neutro em Benjamin Constant) era

---

<sup>12</sup> D. Pedro I confirmou o status de celebridade nacional com a Proclamação da Independência. É possível afirmar que tivera uma lua de mel com a nação do período que diz respeito a 1822 e 1823. No entanto, ao promover a dissolução da Assembleia Nacional em 12 de novembro de 1823, encaminhou-se, de maneira lenta e penosa, o divórcio político litigioso com a nação (Carvalho, 2007; Castro, 2012).

instrumento constitucional indispensável para a legitimação e organização daquela representação, pois o Monarca estaria - supostamente por não pertencer a nenhuma facção ideológica - acima das barganhas da política cotidiana.

“[...] um novo arcabouço institucional onde os interesses (devidamente ordenados e organizados) devam sentar para negociar, ao invés de confrontar-se pelas armas, completa-se pela identificação daquela esfera moral que precisa estar acima de qualquer barganha. Os legisladores brasileiros optaram pelo Poder Moderador, exercido pelo Monarca, assistido pelo Conselho de Estado. Silvestre Pinheiro Ferreira preferiu diluir tal responsabilidade, a ser exercida pelo que chamou de Poder Conservador. Trata-se de garantir os direitos individuais dos cidadãos e de assegurar harmonia e independência entre os poderes” (Paim, 1998, p. 11).

A teoria liberal de Silvestre Pinheiro Ferreira procurou delimitar as funções do governo e a forma específica da relação da sociedade com os poderes constitucionais. No caso do Monarca, representante nacional hereditário do Poder Conservador, o seu papel “[...] consistia em uma comunhão de interesses e sentimentos, que qualificavam determinada pessoa a exercer a função de representante de toda uma sociedade” (Barreto, 1976, p. 16). De fato, a tentativa de modernização econômica, política e social da monarquia portuguesa e brasileira expressava o contexto europeu de renovação, ou seja, “[...] não bastava somente reestruturar as instituições sociais, mas sim, fazer com que as instituições políticas representassem os novos interesses econômicos” (Barreto, 1976, p. 15). É nesse sentido que o Poder Conservador de Silvestre Pinheiro Ferreira se identifica com a teoria político do Poder Neutro de Benjamin Constant.

Por outro lado, podemos dizer que o uso acautelado das prerrogativas do Poder Moderador por Dom Pedro II contribuiu para a estruturação de um sistema político e institucional estável e duradouro (Ambrosini, 2004; Nogueira,

2012). A organização desse artigo é pautada no estudo comparativo do exercício do Poder Moderador efetuado por Dom Pedro I e Dom Pedro II, procurando, desse modo, expressar alguns aspectos essenciais do processo de desenvolvimento histórico e político daquele poder.

## **2. Dom Pedro I e o Poder Moderador**

Proclamada a Independência, a Assembleia Constituinte foi eleita para elaborar uma Carta Magna que estabelecesse as bases do Estado Moderno brasileiro. As sessões tiveram início em 03 de maio de 1823. Desde então, e já tendo sido D. Pedro I coroado Imperador<sup>13</sup>, Coroa e Assembleia inauguraram a disputa pela primazia institucional, gerando debates acerca do reconhecimento ou rejeição à prerrogativa de veto e de dissolução reclamados pelo Imperador<sup>14</sup>. Naquele momento, os partidários do governo imperial pretendiam evitar que a Coroa fosse reduzida por seus opositores a um apêndice do Poder Legislativo e, conseqüentemente, obstar a ideia de que a Assembleia era soberana perante o trono.

As discussões em torno das atribuições constitucionais da Coroa e Assembleia iniciaram-se nas sessões preparatórias que antecederam a abertura oficial realizada no dia 03 de maio. Um grupo de parlamentares defendeu que a cadeira do Presidente da Assembleia ficasse na altura do assento do Imperador, indicando que a Casa Legislativa deveria estar no mesmo nível da Coroa. Por sua vez, parlamentares “governistas” propugnaram a ideia de que não poderia

---

<sup>13</sup> Depois de consumada a Independência, em 07 de setembro de 1822, foi realizada sessão solene, por meio de aclamação pública em 12 de outubro. Posteriormente, também houve a Cerimônia de Coroação e Sagração (cerimônia religiosa) do dia 1º de dezembro de 1822. O Príncipe-Regente Dom Pedro tornava-se “Imperador e Defensor Perpétuo do Brasil” (Ambrosini, 2004).

<sup>14</sup> A prerrogativa de veto corresponderia ao direito (do Imperador) de negar lei que foi aprovada pela Assembleia Geral: Câmara dos Deputados e Senado. Se o Imperador vetasse, o Projeto de Lei seria suspenso. Quanto à dissolução, corresponderia ao ato de fechar a Assembleia. Se a Casa Legislativa se tornasse uma ameaça à ordem constitucional, o titular do Poder Moderador poderia dissolvê-la mediante a convocação de novas eleições.

existir paridade entre o representante hereditário e os representantes temporários. Fato é que o Presidente da Assembleia passou a sentar-se em um plano abaixo do Imperador (Macaulay, 1993). Houve também um debate se o Imperador entraria (ou não) descoberto nas sessões. Apenas em 10 de junho ficaria definido que D. Pedro I entraria vestindo todas as insígnias da realeza (Lustosa, 2006).

Essas polêmicas que parecem, à primeira vista, irrelevantes, denotavam a disputa pela soberania entre a Coroa e a Assembleia. A partir daí emergiu um segundo estágio de discussões, o qual continha os seguintes itens principais: 1) se as leis elaboradas pelos parlamentares dependeriam da sanção do Monarca para entrar em vigor; 2) se o Imperador teria (ou não) o poder de veto; 3) se o Defensor Perpétuo da Nação teria (ou não) autonomia para propor leis. Assim, enquanto os constituintes queriam reduzir o poder do Imperador, D. Pedro I e os seus aliados queriam dispor do poder de veto absoluto, dissolução da Câmara, escolha do Conselho de Estado e dos Ministros.

No discurso dos partidários da Coroa, o Brasil seria (ainda que sem constituição escrita) um Estado Constitucional, pois, desde a sua aclamação pública, D. Pedro I detinha oficialmente o título de “Imperador Constitucional”. Aquele título lhe ofereceu a prerrogativa de ser o interlocutor privilegiado da vontade nacional: a nação o elegeu Imperador e o declarou chefe hereditário antes de escolher os representantes parlamentares que formariam a Constituinte. Nesses termos, a vontade nacional decretara quem seria o seu chefe supremo quando ofertou a D. Pedro I o título de “Imperador Constitucional e Defensor Perpétuo”. Seguindo esse raciocínio, os governistas passaram a empunhar a bandeira do Poder Moderador na defesa do Estado Constitucional Parlamentar.

Por outro lado, a oposição buscava a apropriação integral da soberania pela Assembleia Constituinte, a qual passou a acumular o Poder Legislativo Ordinário que anteriormente era exercido pela Coroa<sup>15</sup>.

Desde a abertura da Assembleia Constituinte de 1823, era proeminente o debate em torno da necessidade de sanção do Imperador às leis feitas naquela ocasião pelo parlamento. Para a Assembleia, as leis independiam da sanção do representante do Poder Moderador. Esse veredito, por sua vez, fragmentava o Poder Executivo, contrariando a centralização de poder defendida pelos governistas ligados à Coroa<sup>16</sup> (Costa, 1974). A oposição também deu sinais de pretender derrubar o ministério chefiado por José Joaquim Carneiro de Campos, Marquês de Caravelas (1768-1836) e emparedar o Imperador<sup>17</sup> (Lynch, 2005).

Diante desse impasse, ao seguir os conselhos dos governistas, o Imperador dissolveu a Assembleia Constituinte. De fato, os assuntos do veto imperial e do poder de dissolução da Câmara tiveram relação direta com a decisão de D. Pedro I, ilustrando o peso político que o Monarca procurava assumir<sup>18</sup>. Dom Pedro I acabou elaborando - por meio de seus novos

<sup>15</sup> Enquanto a Assembleia Constituinte representava um Poder Legislativo Extraordinário (ou Especial), eleita para elaboração do texto constitucional, o Poder Legislativo Ordinário - dentre outras funções - elaborava matérias não constitucionais que podiam ser alteradas e aprovadas sem formalidades.

<sup>16</sup> Em 20 e 21 de agosto de 1823 reuniões entre governistas (José Joaquim Carneiro de Campos e Manuel Jacinto Nogueira da Gama) e oposição (Manuel José de Sousa França, Francisco Jê Acaiaba de Montezuma e João Antônio Rodrigues de Carvalho) chegaram a definir apresentação de projeto onde caberia ao Imperador sancionar todas as leis - exceto a Carta Magna ou qualquer outra lei de caráter constitucional. Posteriormente, ao receber a deputação, o Imperador dispensaria o projeto (Costa, 1974).

<sup>17</sup> Sobre a teoria política do Marquês de Caravelas acerca do Poder Moderador, consultar Christian Edward Cyril Lynch. *Monarquia sem despotismo e liberdade sem anarquia: o pensamento político do Marquês de Caravelas (1821-1836)*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014.

<sup>18</sup> A dissolução da Assembleia Constituinte, em 12 de novembro de 1823, ocorreu mediante apoio dos portugueses e parte do Exército. Cercado pelas tropas houve a prisão de vários deputados. Iniciavam-se os atos de força e requintes de violência (Sousa, 1988). Indispensável ressaltar que a dissolução da Assembleia também contou com adesão da maioria das províncias: São Paulo, Minas Gerais, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Cisplatina - dentre outras. Ou seja, se houve reação de algumas províncias no norte (Pernambuco, Paraíba, Ceará e Maranhão), no Sul o apoio ao fechamento da Assembleia Constituinte foi unânime (Armitage, 1943; Leal, 2014).

conselheiros de Estado<sup>19</sup> – o projeto de constituição, o qual foi enviado para a apreciação das Câmaras Municipais. Praticamente sem objeções, o Imperador acabou por dispensar a “convocação” de nova constituinte e promoveu o juramento oficial da Constituição do Império do Brasil<sup>20</sup>. Estava outorgada - ou seja, imposta - a Carta Magna de 1824<sup>21</sup> (Lynch, 2005).

De acordo com a Constituição de 1824, o Legislativo seria exercido pela Assembleia Geral: Câmara dos Deputados e Senado. Enquanto os membros do último teriam mandatos vitalícios (escolhidos pelo Imperador a partir de lista tríplice indicada pelos eleitores), os primeiros teriam mandato de quatro anos. Para cada dois deputados haveria um senador<sup>22</sup>. Cabia ao Legislativo fixar os impostos e a apropriação dos fundos governamentais, fixando as receitas e os gastos públicos. Estabelecia, ainda, os níveis das forças terrestres e navais. O Judiciário remetia-se ao Supremo Tribunal e a outros tribunais estabelecidos pela legislação ordinária (Macaulay, 1993), sendo os magistrados nomeados pelo Poder Executivo: as suas prerrogativas constitucionais eram de delegados da soberania nacional, assegurando-lhes a perpetuidade e as condições de independência<sup>23</sup> (Monteiro, 1939).

O ponto verdadeiramente novo da Carta de 25 de março de 1824, apresentada pelo Imperador, foi a instituição do Poder Moderador. Considerado o quarto poder (também chamado de Poder Real, Imperial, Neutro,

---

<sup>19</sup> Após a dissolução da Constituinte (24 horas depois), o Imperador criou o Conselho de Estado. Os conselheiros deste ficaram incumbidos de redigir um Projeto de Constituição (Sousa, 1988).

<sup>20</sup> Relevante deixar claro que no texto da proclamação em que Dom Pedro I justificava a dissolução da Assembleia (1823) também assegurava a convocação de uma nova Assembleia Constituinte, fato que nunca ocorreu (Leal, 2014).

<sup>21</sup> A Constituição de 1824 foi a de maior duração. Nenhuma, dentre as sete Constituições que o Brasil teve, até então, durou 65 anos. Na ocasião da revogação (1889) era uma das Constituições escritas mais antigas do mundo, superada apenas pela Carta Magna dos EUA (Nogueira, 2012).

<sup>22</sup> Estava regulamentado, no art. 41 da Constituição de 1824, que “cada província dará tantos senadores quantos forem metade dos seus respectivos deputados”.

<sup>23</sup> Os magistrados só perderiam seus lugares em caso de sentença, garantindo-lhes a independência. Entretanto, a Constituição do Brasil, outorgada em 1824, admitia possibilidade de remoção. Essa abertura possibilitava a prática de arbítrio. Apenas em 1850 foi revisto este dispositivo da remoção livre – sem motivação (Monteiro, 1939).

Intermediário, Conservador e outros), o seu estabelecimento possibilitou a passagem, quase que literal, da teoria política do publicista Benjamin Constant para a Lei Maior do Império<sup>24</sup> (Leal, 2014).

Para o autor franco-suíço, o titular do Poder Moderador deve ser inviolável e sagrado, não estando sujeito à responsabilidade alguma. Enquanto o Poder Moderador é neutro, o Executivo, o Legislativo e o Judiciário são ativos (não são passivos, servis ao Monarca) e, por isso, devem ser responsabilizados perante a nação por seus atos (Bastos, 2014).

Ao Poder Real caberia moderar as ações dos demais poderes, impedir que um dos poderes destrua o outro e, quando houvesse divergências entre os mesmos, o papel do Quarto Poder seria intervencionista. Se a conduta do Poder Executivo se torna perigosa, o Monarca destitui os ministros. Se a Câmara dos Lordes ou dos Comuns aterroriza, provoca medo, o titular do Poder Moderador dissolve a respectiva Casa Legislativa instituindo novos pares (Câmara Alta) ou convocando novas eleições (Câmara Baixa). Já se o Poder Judiciário se apresenta de maneira perniciosa, aplicando penas exageradamente rígidas, o Monarca modera exercitando o seu direito de conceder perdão – direito de graça (Constant, 2005; 2014).

O Poder Moderador independente não se sobrepõe aos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Mesmo tendo poder de dissolução do Legislativo e destituição do Ministério, o Poder Moderador apenas arbitraría os conflitos existentes entre as facções políticas. Assim, a monarquia seria constitucional e não absolutista, pois a base constitucional evitaria a emergência da tirania e impossibilitaria a absorção do Poder Legislativo e Judiciário pela Coroa. Para que uma monarquia seja considerada constitucional, os limites e modos que os poderes políticos estão estabelecidos, suas atribuições e

---

<sup>24</sup> Uma das singularidades da Constituição de 1824 foi a introdução do Poder Moderador, que na prática foi aplicado no Brasil e depois em Portugal por meio da Carta Constitucional de 1826. Aliás, ambas elaboradas por Dom Pedro I (Barbosa, 2001).

independência devem estar sujeitos à lei. A pátria não pode estar sujeita à vontade ilimitada, mas ao cumprimento estrito das normas constitucionais (Torres, 1973). Ou seja, o Monarca não pode estar acima da constituição, isso diferencia uma Monarquia Constitucional de uma Monarquia Absolutista e Despótica.

Quando Constant (2005; 2014) sugere um Poder Ministerial ativo e independente (ainda que emane do Poder Moderador), estabelece as responsabilidades dos ministros e separa o Poder Executivo do Poder Moderador. Sendo os ministros responsabilizáveis e o titular do Poder Moderador não estando sujeito a responsabilidade alguma, fica evidente a separação entre autoridade responsabilizável (Poder Executivo) e autoridade inviolável (Poder Moderador). No entanto, segundo Benjamin Constant, tudo “se perde se o poder moderador vira poder executivo e se o poder executivo assume características e funções monárquicas” (Bastos, 2014, p.19). Ou seja, estes dois poderes não podem ser confundidos, uma vez que se estaria apequenando o Monarca (conduzindo-o ao nível do poder executivo) ou içando o executivo ao nível do Chefe de Estado. Outro ponto é que o Monarca incorporando as funções e atribuições do Poder Executivo deixaria de ser neutro. Ou seja, a arbitrariedade estaria presente a partir do instante que se confunde o Poder Executivo com o Poder Real - Poder Supremo (Constant, 2005; 2014).

Para Benjamin Constant, o Poder Moderador não governaria no sentido estrito da expressão. Não lhe caberia a iniciativa da lei, salvo em situações excepcionais que poderiam levar a nação ao colapso político e social. Entretanto, faz-se necessário sublinhar que o Poder Moderador não seria figura oculta ou mero símbolo (Torres, 1973). Quando os poderes - estruturados a partir da teoria dos três poderes de Montesquieu - entrassem em conflito, o Poder Real interviria para construir a estabilidade político-institucional. Benjamin Constant aponta que esse modelo se adaptaria melhor ao sistema monárquico, pois

estaria pautado nas tradições e o Monarca seria o único mediador das tensões institucionais e políticas. Inclusive, para Benjamin Constant a distinção entre o Poder Real e o Poder Executivo seria a chave de toda a organização política (Holanda, 1985; Leal, 2014).

Teoricamente, instituído na sua versão pura, o Poder Moderador perderia vigor uma vez que o Monarca seria apenas o árbitro das divergências estabelecidas entre os demais poderes constitucionais. No entanto, Dom Pedro I impôs mudanças e passou a exercer o Poder Moderador e o Executivo concomitantemente. O art. 102 da Constituição Imperial permitia interpretação segundo a qual o Monarca era o Chefe do Poder Executivo, exercendo-o através de seus Ministros. Por outro lado, o parágrafo VI do art. 101 atribuía ao titular do Poder Moderador a prerrogativa de nomear e demitir ministros, dissolver a Câmara dos Deputados, nomear senadores, conceder “graças” e indultos ao revogar decisões judiciais, entre outros.

O Poder Moderador abarcava funções do Executivo e ambos estavam concentrados nas mãos de Dom Pedro I (Lynch, 2005). A não observância da separação entre Poder Executivo e Moderador talvez seja o que ilustra mais claramente o afastamento da Carta Magna brasileira da teoria política de Benjamin Constant, já que a constituição outorgada conjugou os dois poderes na pessoa do monarca. Esse seria o delegado privativo do Poder Moderador e também seria o Chefe do Poder Executivo, embora o exercesse por meio dos seus Ministros, (art. 98 e 102, respectivamente).

Enquanto Benjamin Constant afirmava que a separação entre Poder Real e Poder Executivo era a chave de toda organização política, Dom Pedro I interpretou o Poder Moderador como a chave de toda aquela organização<sup>25</sup>

<sup>25</sup> Zacarias de Góis e Vasconcelos em “Da Natureza e Limites do Poder Moderador” promove a seguinte discussão: quais são as atribuições dos quatro poderes (Poder Moderador, Executivo, Legislativo e Judiciário)? Para o mesmo a chave de toda organização política passaria pela divisão das funções e atribuições dos poderes. A chave não seria o Poder Moderador, pois ele teria que moderar. A chave seria a divisão que se dá entre os poderes (funções e atribuições).

(Ambrosini, 2004). No Primeiro Reinado, o Poder Moderador surgiu como elemento que enfraquecia a monarquia representativa, já que o rei “reina e governa” (Holanda, 1985). É possível dizer que a Constituição de 1824 foi outorgada, mesmo sendo monarquia constitucional, com algumas características absolutistas. Parece ter visado uma centralidade do poder na figura de Dom Pedro I, o qual - pela sua suposta formação de rei absolutista<sup>26</sup> - faz do Poder Moderador um poder quase absoluto, utilizando-o para reforçar o seu poder pessoal<sup>27</sup> (Gileno, 2016; Mercadante, 1972). A existência do Poder Moderador permitia a Dom Pedro I compor ministérios de sua conveniência, independentemente da maioria parlamentar. O único critério levado em conta era o voluntarismo exclusivista do primeiro Imperador<sup>28</sup> (Nogueira, 2012).

Dom Pedro I era legatário da tradição absolutista, porém a Carta Magna consignava a monarquia constitucional representativa (Dolhnikoff, 2008). No decorrer do século XIX, o Poder Moderador não interferiu substantivamente na questão da representação política ou na liberdade de decisão dos deputados, apesar da recorrente ameaça de dissolução da Câmara - a qual não mais ocorreu

---

<sup>26</sup> Dom João VI firmara o pacto da “Santa Aliança”, aceitando os princípios do Congresso de Viena” (1815) cujo intuito era restaurar as monarquias absolutistas por toda Europa (Lanzoni, 1995). Isso parece justificar a formação absolutista de Pedro I.

<sup>27</sup> Expressão, como sinônimo de “Imperialismo”, introduz-se no Brasil apenas na década de 1860 (Holanda, 1985). Necessário deixar explícita objeção aos argumentos de que a Constituição de 1824 teria desconfigurado a doutrina de Constant para operar um sistema absolutista constitucional. A propósito, todas as Constituições do século XIX designavam o Monarca como titular do Executivo. A Carta de 25 de março de 1824 não confundiu, inclusive, o Imperador com o Poder Executivo. Aquele, mesmo exercendo-o, era por meio de seus ministros de Estado (Lynch, 2005). É claro que intenções monarquianas foram enxertadas na Constituição. Não era mais, como sinalizada por Constant, a distinção entre o Poder Moderador e o Poder Executivo que era “a chave de toda organização política”, mas o próprio Poder Moderador (Lynch, 2005). O Imperador tornava-se o Chefe Supremo da nação. Estava resolvida a questão da primazia institucional – Monarca ou Legislativo? Respeitado o enunciado do art. 98 da Carta outorgada, parece não haver mais dúvida.

<sup>28</sup> Mesmo compreendendo, confirmado pela própria Carta Magna, o “imenso poderio” do Monarca, se faz necessário não cair no extremo de considerar o poder do Imperador como absoluto (Holanda, 1985). Segundo Barbosa Lima citado por Ambrosini (2004) o Poder Moderador de Dom Pedro I, mesmo se afastando do Poder Neutro de Benjamin Constant, uma vez que carregava contornos absolutistas, estaria entre o despotismo e a democracia.

a partir da primeira legislatura instaurada em 1826<sup>29</sup>, mesmo diante das disputas crescentes entre a Coroa e o Legislativo. Todavia, no Primeiro Reinado, segundo trabalho organizado pela Câmara dos Deputados (1889), constituiu-se 10 gabinetes (Ministérios), todos de curta duração, pois na média não conseguiram ultrapassar o primeiro ano de exercício. Os dois gabinetes mais duradouros foram dissolvidos ao término de dois anos. Assim, Dom Pedro I deixou de dissolver a Câmara dos Deputados a partir da primeira Legislatura instaurada em 1826, mas os gabinetes não tiveram a mesma sorte<sup>30</sup>.

Na passagem dos anos 20 para os anos 30 o projeto centralista de D. Pedro I - apoiado, como frisado anteriormente, por várias províncias - perdeu a autoridade legítima. Se inicialmente a Assembleia foi fechada, os irmãos Andradas exilados e as revoltas provinciais apaziguadas à força, o Imperador acabou por se distanciar paulatinamente dos aliados que fizera até a sua abdicação em 07 de abril de 1831 (Ambrosini, 2004). Além disso, D. Pedro I teria privilegiado os interesses da Coroa de Portugal em detrimento da nação brasileira, fato que contribuiu para o aumento da sua impopularidade, sendo ainda acusado de descumprir os preceitos constitucionais ao instalar um governo despótico (Alves 2013; Barbosa, 2001). Por outro lado, a morte prematura da Imperatriz D. Leopoldina - atribuída aos maus tratos de Dom Pedro I à sua esposa gestante - e a relação amorosa com a Marquesa de Santos (Domitila de Castro) contribuíram para desgastar, ainda mais, a imagem pública do Imperador (Castro, 2012; Sousa, 1988).

Em 11 de março de 1831, também houve atrito entre os portugueses - interessados no retorno da submissão do Brasil à Coroa lusitana - e os nacionalistas. A briga generalizada que ocorreu pelas ruas do Rio de Janeiro

---

<sup>29</sup> Importante não esquecer que apenas trinta meses depois da dissolução da Assembleia Geral Constituinte se deu início aos trabalhos na Assembleia Geral Legislativa. Neste período, sem sombra de dúvidas, o poder de legislar delegado a Assembleia inexistiu.

<sup>30</sup> Importante lembrar que o art. 101 - VI, da Constituição de 1824, permitia, ao titular do Poder Moderador, nomear e demitir ministros sem qualquer interferência do Legislativo.

ficou conhecida como a Noite das Garrafadas. Em 05 de abril, Dom Pedro I destituiu - impulsionado pelas consequências políticas da referida noite - o ministério moderado, que havia sido instituído em 19 de março, e nomeou pessoas próximas ao trono favoráveis ao absolutismo. Diante dos protestos da população e sem o apoio dos militares, Dom Pedro I, antes mesmo de compor o novo ministério, abdicou do trono e transferiu-se para Portugal, tornando-se D. Pedro IV<sup>31</sup> (Pandolfi, 2006).

### **3. Dom Pedro II e o Poder Moderador**

Durante o Segundo Reinado, mesmo sob a ameaça de dissolução da Câmara, os parlamentares continuaram a impor resistência à vontade do Imperador, bastando observar a dificuldade do Poder Executivo para aprovar alguns de seus projetos, entre eles a Lei do Ventre Livre (1871) e a Lei do Sexagenário (1886). Dom Pedro II considerava um alto custo político aquela dissolução, pois o seu uso indiscriminado colocaria em risco o sistema político e institucional (Dolhnikoff, 2008)<sup>32</sup>, acarretando solução repleta de inconvenientes e que deveria ser evitada sempre que possível (Torres, 1973).

O Segundo Reinado apresentou característica menos autoritária que o anterior. Dom Pedro II não possuía laivos absolutistas e buscava a interlocução com o parlamento ao exercitar a moderação conciliatória no exercício do Poder Moderador, almejando, por exemplo, a estabilidade política ao alternar

---

<sup>31</sup> Não pretendemos fechar a questão, uma vez que é notório que outros fatores também contribuíram para aumentar a impopularidade e, conseqüentemente, propiciar a renúncia do Imperador: gastos desnecessários com a Guerra da Cisplatina, assassinato do opositor e crítico do governo autoritário de Dom Pedro I – jornalista Libero Badaró, fuzilamento do Frei Caneca (líder da Confederação do Equador), entre outros (Sousa, 1988).

<sup>32</sup> Dom Pedro II dissolveu 11 das 18 legislaturas do Segundo Reinado. No entanto, é possível enxergar um padrão na utilização do recurso, uma vez que as dissoluções estavam fundamentalmente associadas às inversões partidárias (Ferraz, 2012). Maiores detalhes serão, sobre esse assunto, analisados na sequência desse artigo.

ministérios liberais e conservadores<sup>33</sup>. Em 1847 criou, através de Decreto, o cargo de Presidente do Conselho de Ministros<sup>34</sup>, equivalente à função de Primeiro-Ministro na maioria dos regimes parlamentaristas. Posteriormente, transferiu o privilégio de propor a nomeação e a demissão dos demais ministros, passando a escolher apenas o Presidente do Conselho<sup>35</sup>. O parlamentarismo se tornou praticável, estabelecendo-se paulatinamente e independentemente da legislação, por atos de Dom Pedro II, o qual delegou poderes aos Chefes de Gabinete. Desse modo, o Imperador passava a governar junto a ministérios que nem sempre escolhia (Nogueira, 2012).

O citado art. 101 VI permitia ao titular do Poder Moderador nomear e demitir ministros e as nomeações dos ministros seriam prerrogativa exclusiva da Coroa. Importante enfatizar, no entanto, que à margem da legislação, D. Pedro II transferiu o privilégio de propor a nomeação e a demissão dos demais ministros, fato que coloca objeção ao posicionamento de Sérgio Buarque de Holanda (1985) quando afirma que a criação do Presidente do Conselho de Ministros (Chefe de Gabinete) em 1847 seria “fachada parlamentarista”, uma vez que a Carta de 1824 não era, e nem pretendia ser, parlamentarista. Talvez, nesse episódio, tenha sobressaído a constituição não escrita em contraposição à constituição de fato, pois, nos últimos anos da monarquia, o Imperador cultivava

<sup>33</sup> Os ministros - seguindo a letra da Constituição - eram nomeados pelo Imperador (princípio monárquico). No entanto, com o passar do tempo, começou a prevalecer o princípio representativo. Se fosse o Monarca quem nomeava e destituía o Gabinete, acabava fazendo-o constrangido pela maioria da Câmara dos Deputados. Importante relatar que o momento de formação de um governo (gabinete) era sempre delicado, pois se o mesmo fosse antagônico ao partido de maioria da Câmara dos Deputados, a Câmara teria que ser dissolvida e um novo pleito convocado (Ambrosini, 2004).

<sup>34</sup> Desde 1843 a escolha de um “primeiro-ministro” já era reconhecível. O Decreto de 1847 apenas veio regulamentar tal ação (Ambrosini, 2004).

<sup>35</sup> Diria que na década de 1860 a escolha dos ministros pelo Chefe de Gabinete já estava razoavelmente consolidado. Zacarias de Góis e Vasconcelos, por exemplo, quando chefiava o Gabinete de 1866, nomeou o Marquês de Caxias (depois Duque de Caxias) para o comando das tropas brasileiras na Guerra do Paraguai. Lafaiete Rodrigues Pereira, quando presidente do Conselho (Chefe de Gabinete), demitiu Rodrigues Júnior do Ministério da Guerra - 1883 (Nogueira, 2012).

o hábito de ouvir, além dos líderes partidários, os Presidentes das duas Câmaras durante as crises parlamentares (Nogueira, 2012).

Dom Pedro II, contradizendo aquilo que é sustentado pela grande parte dos estudiosos (Carvalho, 2006; Fausto, 2006; Holanda, 1985), não foi responsável diretamente pela maioria das substituições ministeriais. As intervenções diretas e isoladas da Coroa aparecem apenas em 27% (10 alternâncias) dos casos de substituições. Os conflitos entre ministérios e Legislativo - especialmente a Câmara - motivaram muito mais a queda dos gabinetes durante o Segundo Império: 51,3%, isto é, 19 substituições<sup>36</sup> (Ferraz, 2012). O Poder Moderador não enfraqueceu a representatividade, tendo em conta a centralidade do papel específico da Câmara quando o tema era a queda dos gabinetes. Talvez, o que enfraqueceu a representatividade foi a escravidão, já que tirava a liberdade política dos cativos e afetava diretamente a ampliação da cidadania.

Ademais, entre 1840 (maioridade de Dom Pedro II) e 1889, funcionaram 18 legislaturas<sup>37</sup>. Neste período, segundo Ferraz (2012), a Câmara foi dissolvida 11 vezes (61,1%), a saber: 07 vezes em decorrência de substituição partidária no Ministério<sup>38</sup>, tratando-se de solicitação e obtenção - junto ao Poder

---

<sup>36</sup> Ainda é possível acrescentar 3 substituições (10<sup>o</sup>, 14<sup>o</sup> e 20<sup>o</sup>) na conta da Coroa e do Poder Legislativo. Nesses casos, houve interferência conjunta. Ainda, 5 rotações não refletem responsabilidade política do Imperador ou Parlamento, mas sim decisões voluntárias (3) ou residuais (2). O último caso refere-se a deliberações involuntárias. Trata-se do gabinete do Paraná (falecimento do seu organizador) e do gabinete de Ouro Preto (golpe republicano). A porcentagem leva em conta o total de 37 ministérios e não 36 como a maioria dos estudiosos. A divergência ocorre por questões interpretativas, o que não altera as conclusões sustentadas (Ferraz, 2012).

<sup>37</sup> Embora esteja sendo contabilizada a legislatura dissolvida em 1842 (dissolvida antes da posse), não faz parte da somatória a chamada 21<sup>a</sup> legislatura do Império (resultado das eleições de 31 de agosto de 1889), uma vez que pouco antes de ser instalada (20 de novembro de 1889) deitou-se por terra a monarquia constitucional parlamentar.

<sup>38</sup> A primeira dissolução aconteceu em 1<sup>o</sup> de maio de 1842, sob alegação dos conservadores de que o partido da situação (liberais) dirigiu os resultados (eleições do cacete). Fato é que, entre a eleição e a dissolução, o cenário político se alterou. Assim, inspirado no estudo de Ferraz (2012) entendemos que tal dissolução ocorreu em decorrência de alternância partidária. Ademais, a legislatura de 1842 não recebe numeração nas classificações (exemplo: 1<sup>a</sup>, 2<sup>a</sup>, 3<sup>a</sup>... legislatura). Isto se deve ao fato de ter sido dissolvida antes dos parlamentares assumirem.

Moderador - de dissolução da legislatura preexistente, uma vez que era dominada por maioria partidária adversa ao gabinete em ascensão; 03 vezes em razão de conflitos entre o Ministério e o Poder Legislativo, num contexto em que o gabinete perdeu no decurso do mandato o controle da maioria da Câmara e solicitou ao Poder Moderador a dissolução da legislatura; 01 vez pela efetivação prática da Lei Saraiva, a qual correspondeu à dissolução excepcional para antecipar a execução da reforma eleitoral<sup>39</sup>.

Os dados acima revelam que apenas 27,27% das dissoluções estavam diretamente ligadas à arbitrariedade do Imperador, ou seja, a favor do Ministério em casos de confronto com o Legislativo. Enquanto 63,63% das dissoluções estavam associadas a substituições de gabinete quando estas envolviam alternância partidária. Embora relativamente frequente, é possível afirmar que as dissoluções são muito mais resultados de inversões partidárias e não do arbítrio da Coroa (Ferraz, 2012).

É necessário ressaltar que o Conselho de Estado - criado em 1824 e originalmente composto por 10 membros - era uma instância institucional importante, já que o Imperador, sempre que fosse usar as prerrogativas do Poder Moderador deveria ouvir os conselheiros, salvo nos casos de nomeação ou demissão de Ministério. Extinto pelo Ato Adicional de 1834 (período regencial) acabou sendo reinstituído pela Lei nº 234, de 3 de novembro de 1841. O novo conselho passou a ser composto por doze membros ordinários e doze extraordinários (suplentes) e a consulta, por parte do Monarca, passou a ser facultativa.

No entanto, seria permitido ao Imperador consultar o conselho nos casos de nomeação e demissão dos ministros. Se por um lado o Conselho de Estado tinha aparentemente um peso político menor, pois a consulta deixava de ser

---

<sup>39</sup> A Lei Saraiva corresponde à reforma eleitoral efetuada em 1881: instituiu, pela primeira vez, o “Título de Eleitor”, proibiu o voto dos analfabetos (reduzindo a extensão do voto a menos de 1% da população) e adotou eleições diretas para senadores, deputados gerais e provinciais, vereadores e juizes de paz (Nicolau, 2002).

obrigatória, por outro permitiu a participação dos conselheiros na pauta relativa ao Poder Executivo. Os ministros de Estado também passaram a ter assento no Conselho e, embora permitidos de tomar parte em todas as discussões, não tinham direito ao voto. Também não poderiam assistir as votações (embora pudessem participar das discussões) que envolviam dissolução da Câmara dos Deputados ou do Gabinete (Barbosa, 2001; Ambrosini, 2004). De qualquer maneira, é inegável que a reinstituição do Conselho de Estado, por meio de ato de Dom Pedro II, possibilitou, diante da nova versão, maior autonomia e espaço político aos Ministros de Estado.

Até 1868, o Imperador não tinha sofrido críticas significativas do parlamento ou da imprensa, estando os conflitos apaziguados à sombra do manto do Monarca. De repente, os liberais são expelidos do poder com a queda do gabinete liberal de Zacarias de Góis e Vasconcelos, e a autoridade coroada das instituições políticas constituiu um gabinete conservador. Houve consternação da maioria parlamentar que era composta, naquele momento, por maioria liberal. Somada à Guerra do Paraguai - que estava a mostrar os imensos defeitos de nossa organização militar - aquela queda reacendeu paixões políticas que culminaram com a decadência do Segundo Reinado (Paim, 1989).

A crise ministerial e partidária de 1868 correspondeu ao início da derrocada da monarquia (Holanda, 1985)<sup>40</sup>. Entretanto, o Poder Moderador permitiu mudanças políticas que evitaram as insurreições. No Brasil, tentando ilustrar esta tese, houve a abolição da escravatura sem o derramamento de sangue que ocorreu durante a Guerra de Secessão norte-americana. D. Pedro II conciliou interesses sem permitir que facções ideológicas, partidos políticos ou

---

<sup>40</sup> Algumas razões são apontadas para queda do gabinete de Zacarias de Góis e Vasconcelos: incompatibilidade do Ministério liberal com o conservador comandante das operações militares na Guerra do Paraguai, o Marquês de Caxias, e a indicação imperial do também conservador Francisco Salles Torres Homem para ocupar vaga no Senado pela província do Rio Grande do Norte. E, talvez, a questão central: confronto entre o Chefe de Gabinete e o Imperador no que diz respeito ao debate em torno das atribuições e limites do Poder Moderador (Nogueira, 2012; Oliveira, 2002).

interesses particulares - de classes ou províncias - tomassem o Estado. A proclamação da República deve muito ao eclipse do Poder Moderador, com Dom Pedro II não estando mais na plenitude da sua forma intelectual e física.

Igualmente, outras questões precipitaram a proclamação da República: interferência do Império nos assuntos da Igreja; a corrupção existente na corte; oficiais do Exército impedidos de manifestar livremente as suas opiniões; a classe média crescente de trabalhadores urbanos reivindicava mais liberdade e maior participação política; falta de apoio da vanguarda econômica do país (cafeicultores do Oeste Paulista) que desejavam obter maior poder político e a República passava a ser encarada como o melhor meio para lograr mais poder no Estado brasileiro. Por fim, a derrocada da escravidão (desvinculada de indenização aos proprietários), em 13 de maio de 1888, fez a monarquia perder o apoio de escravocratas, que aderiram à República. Somada a falta de apoio popular, o Imperador e seu governo encontravam-se enfraquecidos e o movimento republicano ganhava força no Brasil (Carvalho, 2011).

Apesar de todas essas modificações ocorridas no exercício do Poder Moderador, principalmente durante os primeiros anos do II Reinado, ainda persiste a noção de “poder pessoal” associada às ações políticas de Dom Pedro II. A identificação do Monarca com o imperialismo talvez persista em razão da influência absolutista de Dom Pedro I sobre o Quarto Poder. É notório que a Carta Magna implicava gama enorme de poderes nas mãos do Imperador brasileiro, mas isso não significou que sempre fazia uso de tais atribuições. Ressalta-se, por exemplo, que mesmo sendo meramente facultativa a consulta ao Conselho de Estado, Dom Pedro II raramente deixou de consultá-lo, e, via de regra, a decisão final do Imperador seguia a votação do Conselho Pleno. Todas as dissoluções da Câmara havidas durante o Segundo Reinado foram discutidas no Conselho e o Imperador divergiu em apenas três. Destes, em apenas dois episódios, a maioria havia sido ampla: um em 1844, quando o Imperador

decidiu favorecer o Ministério liberal, e o outro três décadas depois, quando procurou apoiar o programa abolicionista de Souza Dantas contra a oposição de políticos conservadores e dissidentes liberais (Ambrosini, 2004).

Ademais, o Regimento do Conselho de Estado permitia que o Presidente do Conselho presidisse reuniões do Conselho de Estado Pleno quando o Monarca (a quem pertencia o direito de presidir a reunião), por qualquer motivo, solicitasse. Quanto à identificação de Dom Pedro II com a noção de “poder pessoal”, também deriva de leitura que os liberais procuraram introduzir a partir da queda do Gabinete de Zacarias de Góis e Vasconcelos em 1868 (Ambrosini, 2004).

Quando D. Pedro II nomeou ministros conservadores (excluídos desde 1862) para ocupar o lugar dos liberais acabou por promover enorme celeuma. O Imperador foi acusado pelos liberais de promover um golpe<sup>41</sup>. Oportuno observar que se em março de 1869 progressistas e liberais históricos publicaram um manifesto onde a troca do Ministério Liberal pelo Ministério Conservador foi classificada como golpe de Estado, o manifesto também denunciava que o Ministério Conservador exercia uma ditadura respaldada pelo Quarto Poder<sup>42</sup> – o Poder Moderador sofria o maior desgaste do Segundo Reinado (Carvalho, 2007).

Outro ponto central é que as críticas dos partidos políticos ao Poder Moderador - que supostamente contribuiu para enfraquecer a organização partidária - acabaram se convertendo em oposição a Dom Pedro II, surgindo daí

<sup>41</sup> Necessário reforçar - apesar de todo o embaraço - que a Constituição de 1824 conferia ao Imperador as prerrogativas de nomear e demitir livremente ministros de Estado. Ou seja, quando o Imperador substituiu os liberais pelos conservadores tratou-se de ato plenamente constitucional. Inclusive, após o Imperador assegurar o “golpe de Estado” (substituir o ministério liberal de Zacarias de Góis pelo ministério conservador do Visconde de Itaboraí), dissolveu em seguida a Câmara – visto que era composta em sua maioria por liberais que eram contra a alteração promovida de Imperador.

<sup>42</sup> Um grupo mais radical, que em 1870 tornou-se o Clube Republicano, chegou a clamar por reformas: abolição do Poder Moderador, do Conselho de Estado, do Senado vitalício, eleições diretas (inclusive para presidentes de províncias), etc. Tratava-se da reforma mais severa apresentada durante o Reinado de D. Pedro II (Carvalho, 2007).

a expressão “poder pessoal” (Barbosa, 2001). Intervenções do Imperador, no começo da década de 1860, no cumprimento de atribuições do Poder Moderador são identificadas como “poder pessoal”: interpretações essas oriundas, principalmente, de Zacarias de Góis e Vasconcelos (Paim, 1989).

#### **4. Considerações finais**

Em nenhum momento foi fácil definir a natureza e os limites do Poder Moderador. Os debates jurídico-constitucionais estavam, quase sempre, revestidos de discursos políticos. O fato é que para uma constituição de comprovada longevidade – 65 anos – houve poucas adaptações: leis ordinárias substantivamente constitucionais somadas à única emenda, o Ato Adicional de 1834. É claro que houve menos alterações no âmbito do escrito que no das interpretações. A certeza é que a Carta de 1824 se tratava de um texto que estava continuamente em aberto, ou seja, a maneira como ela era interpretada poderia mudar com o tempo. O Poder Moderador que foi exercido “autoritariamente” por Dom Pedro I – motivando a sua abdicação – acabou sendo exercido moderadamente pelo Monarca do Segundo Reinado. No primeiro caso, o Poder Moderador excedeu os poderes do Imperador. No entanto, nas “mãos” de Dom Pedro II, o sistema parlamentar esteve mais presente.

Faz-se necessário contrapor às correntes teóricas que ilustram os dois períodos analisados como iguais, uma vez que o sistema político do Império possibilitou a Dom Pedro I exercer suas atribuições mediante uma Constituição outorgada e de cunho acentuadamente monárquico. Por sua vez, Dom Pedro II exerceu as suas funções seguindo as orientações de uma Carta Constitucional não escrita e que pendia para o parlamentarismo. É possível afirmar que o Império caminhou, mesmo não constando na Constituição de 1824, para experiência do parlamentarismo. A criação do cargo de Chefe de Gabinete em

1847 contribuiu para a fixação de um modelo político próximo à monarquia constitucional parlamentar.

O Poder Moderador constituía um poder delegado privativamente (pela nação) ao Imperador e não pessoal (referindo-se a D. Pedro II), pois era dividido com o Conselho de Estado e o Executivo. Era utilizado pelo Monarca do Segundo Reinado para fortalecer a alternância dos dois partidos políticos no poder, visando à manutenção do equilíbrio institucional. No Primeiro Reinado, a ausência do Presidente do Conselho de Ministros, associado às constantes intervenções do Chefe de Estado no Executivo, contribuiu para desgaste do Imperador Dom Pedro I. No Segundo Reinado o Chefe de Estado partilhou o seu poder com o Primeiro Ministro.

O peso político que a figura do monarca assumiu no Primeiro Reinado fica nítida desde o fechamento da Assembleia Constituinte em 1823. É claro que, mesmo diante do “imenso poderio” do Monarca, faz-se necessário esclarecer que está fora de questão a interpretação de que se tratava de monarquia absolutista. É possível relatar, entretanto, que mesmo que carregada de contornos absolutistas, os riscos de uma monarquia despótica estavam superados com a abdicação do Imperador Dom Pedro I em 07 de abril de 1831. Já na dinâmica política do Segundo Reinado é evidente a importância das instituições legislativas, em especial a Câmara dos Deputados, haja vista seu papel central na maioria dos episódios de substituição dos ministérios. No arranjo vigente a Câmara deixou de desempenhar papel secundário e passou também a comandar o jogo político.

O uso prudente e adequado das prerrogativas do Poder Moderador por Dom Pedro II certamente permitiu a estruturação de um sistema político estável e duradouro. Enquanto Dom Pedro II promovia alternância pacífica dos liberais e conservadores no poder, o Primeiro Reinado, sob égide de Dom Pedro I, foi marcado pelas insurreições. Conflitos que perpassaram, em diferentes níveis de

intensidade, todo o Reinado de Dom Pedro I, marcado pela incerteza e pelo distanciamento de um pacto consensual com a comunidade política.

## Referências

- ALVES, João Victor Caetano (2013). *A Câmara na Coroa: ascensão e queda do Gabinete de 20 de novembro de 1827*. Tese (Doutorado em História). Franca: Universidade Estadual Paulista (Unesp).
- AMBROSINI, Diego Rafael (2004). *Do Poder Moderador: uma análise da organização do poder na construção do Estado imperial brasileiro*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). São Paulo: Universidade de São Paulo (USP).
- ARMITAGE, João (1943). *História do Brasil*. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora Tecnoprint Gráfica.
- BARBOSA, Silvana Mota (2001). *A Sphinge Monárquica: o poder moderador e a política imperial*. Tese (Doutorado em História). Campinas: Universidade de Campinas (UNICAMP).
- BARRETO, VICENTE (1976). “Introdução ao pensamento político de Silvestre Pinheiro Ferreira”, em FERREIRA, S. P. *Ideias políticas*. Rio de Janeiro: Editora Documentário.
- BASTOS, Aurélio Wander (2014). “Notas sobre a Evolução Política e Institucional da Revolução Francesa/Introdução”, em CONSTANT, B. *Princípios políticos constitucionais: princípios políticos aplicáveis a todos os governos representativos e particularmente à Constituição atual da França (1814)*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora.
- BRASIL (2012). “A Constituição Brasileira de 1824”, em NOGUEIRA, O. *1824*. 3. ed. Brasília: Senado Federal (Subsecretaria de Edições Técnicas).
- CÂMARA DOS DEPUTADOS (1889). *Organizações e Programmas Ministeriaes (1822 a 1889)*. Rio de Janeiro: Secretaria da Câmara dos Deputados (Imprensa Nacional).
- CARVALHO, Eder Aparecido de (2011). “A proclamação da República (1889) e o nascimento da Democracia”. *JIBS (Jornal Informativo Brisas Suaves)*, 5ª ed., p. 02-03.
- CARVALHO, José Murilo de (2006). *A construção da Ordem/Teatro de Sombras*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- \_\_\_\_\_ (2007). *D. Pedro II*. São Paulo: Companhia da Letras.
- CASTRO, Chico (2012). *A noite das garrafadas*. Brasília: Edições do Senado Federal.

- CONSTANT, Benjamin (2005). *Escritos de Política*. São Paulo: Martins Fontes.
- \_\_\_\_\_(2014). *Princípios políticos constitucionais: princípios políticos aplicáveis a todos os governos representativos e particularmente à Constituição atual da França (1814)*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora.
- COSTA, Pedro Pereira da Silva (1974). *D. Pedro I*. São Paulo: Editora Três.
- DOLHNIKOFF, Miriam (2008). “Império e governo representativo: uma releitura”. *Caderno CRH*, vol. 21, n. 52, p. 13-23.
- FAUSTO, Bóris (2006). *História do Brasil*. São Paulo: Edusp.
- FERRAZ, Sérgio Eduardo (2012). *O Império Revisitado: Instabilidade Ministerial, Câmara dos Deputados e Poder Moderador (1840-1889)*. Tese (Doutorado em Ciência Política). São Paulo: Universidade de São Paulo (USP).
- FERREIRA, Silvestre Pinheiro (1970). *Preleções Filosóficas*. 2. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.
- \_\_\_\_\_(1998). *Manual do cidadão em um governo representativo*. Brasília: Editora do Senado Federal.
- \_\_\_\_\_(2012). *As dificuldades de um império luso-brasileiro*. Brasília: Senado Federal.
- GILENO, Carlos Henrique (2016). “A Carta Constitucional de 1824 e a organização da estrutura de poder institucional no Brasil”. *Revista Escrita da História*, v. 3, p. 50-80.
- HOLANDA, Sérgio Buarque de (1985). *História Geral da Civilização Brasileira - O Brasil Monárquico: do Império à República*. 4. Edição, Tomo II, Vol 5. São Paulo: Editora DIFEL.
- JUNQUEIRA, Celina (1976). “Apresentação”, em FERREIRA, S. P. *Ideias políticas*. Rio de Janeiro: Editora Documentário.
- LANZONI, Augusto (1995). *Iniciação às Ideologias Políticas*. 4. Ed. São Paulo: Editora Ícone.
- LEAL, Aurelino (2014). *História Constitucional do Brasil*. Brasília: Edições do Senado Federal.
- LUSTOSA, Isabel (2006). *D. Pedro I: um herói sem nenhum caráter*. São Paulo: Companhia das Letras.
- LYNCH, Christian Edward Cyril (2005). “O discurso político monarquiano e a recepção do conceito de poder moderador no Brasil (1822-1824)”. *Dados (Revista de Ciências Sociais)*, 48 (3), p. 611-653.
- LYRA, Maria de Lourdes Viana (2000). *O Império em Construção: Primeiro Reinado e Regência*. São Paulo: Atual.

MACAULAY, Neill (1993). *Dom Pedro I: a luta pela liberdade no Brasil e em Portugal, 1798-1834*. Rio de Janeiro: Record.

MERCADANTE, Paulo (1972). *A consciência conservadora no Brasil: contribuição ao estudo da formação brasileira*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira.

MONTEIRO, Tobias (1939). *História do Império: o Primeiro Reinado*. Vol. I. Rio de Janeiro: F. Briguiet & Cia –Editores.

\_\_\_\_\_ (1946). *História do Império: o Primeiro Reinado*. Vol. II. Rio de Janeiro: F. Briguiet & Cia –Editores.

NICOLAU, Jairo Marconi (2002). *História do voto no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Jorge Zahar.

NOGUEIRA, Octaciano (2012). *1824*. 3. ed. Brasília: Senado Federal (Subsecretaria de Edições Técnicas).

OLIVEIRA, Cecilia Helena de Salles (2002). *Zacarias de Góis e Vasconcelos*. São Paulo: Editora 34.

PAIM, Antonio (1970). “Introdução”, em FERREIRA, S. P. *Preleções Filosóficas*. 2. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.

\_\_\_\_\_ (1989). “A discussão teórica do Poder Moderador”, em BARRETO, V.; PAIM, A. *Evolução do pensamento político brasileiro*. Belo Horizonte: Editora Itatiaia.

\_\_\_\_\_ (1998). “Introdução”, em FERREIRA, S. P. *Manual do cidadão em um governo representativo*. Brasília: Editora do Senado Federal.

PANDOLFI, Fernanda C. (2006). “A Imprensa e a Abdicação de D. Pedro I em 1831: história e historiografia”. *XVIII Encontro Regional De História – O Historiador e seu Tempo (Anais da ANPUH-SP)*. Assis: UNESP.

RODRIGUEZ, Ricardo Vélez (s.d.). *Um precursor do pensamento estratégico luso-brasileiro: Silvestre Pinheiro Ferreira (1769-1846)*. Universidade Federal de Juiz de Fora: Defesa.

SETÚBAL, Paulo (2009). *As maluquices do Imperador*. São Paulo: Geração Editorial.

SILVA, Inocêncio Francisco da (1970). “Biografia e Bibliografia de Silvestre Pinheiro Ferreira”, em FERREIRA, S. P. *Preleções Filosóficas*. 2. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.

SOUSA, Octavio Tarquino de (1988). *A Vida de D. Pedro I*. 2 ed. vol II. Rio de Janeiro: Editora José Olympio.

TORRES, João Camilo de Oliveira (1973). *Interpretação da Realidade Brasileira*. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora José Olympio.

VASCONCELOS, Zacarias de Góis e (2002). “Da natureza e dos limites do poder moderador”, em OLIVEIRA, C. H. de S. (Org.). *Zacarias de Góis e Vasconcelos*. São Paulo: Editora 34.

Recebido em: 27/05/2016  
Aprovado em: 14/09/2016

Poder Moderador: Diferenças no comportamento político dos imperadores do Brasil | Eder Aparecido de Carvalho, Carlos Henrique Gileno | 33- 64