



UnB

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA

PEDRO HENRIQUE DE SOUZA RIBEIRO

**“O Conselho Naval é de Parecer”:
Um estudo do Estado imperial brasileiro a partir de um de seus órgãos consultivos
(1832-1868)**

Brasília
2025

PEDRO HENRIQUE DE SOUZA RIBEIRO

**“O Conselho Naval é de Parecer”:
Um estudo do Estado imperial brasileiro a partir de um de seus órgãos consultivos
(1832-1868)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História da Universidade de Brasília para obtenção do título de Mestre em História.

Linha de Pesquisa: Política, Instituições e Relações de Poder

Orientador: Pof. Dr. Francisco Fernando Monteoliva Doratioto

Brasília
2025

S729?

Souza Ribeiro, Pedro Henrique de
"O Conselho Naval é de Parecer": Um estudo do Estado
imperial brasileiro a partir de um de seus órgãos
consultivos (1832-1868) / Pedro Henrique de Souza Ribeiro;
orientador Francisco Fernando Monteoliva Doratioto.
Brasília, 2025.
178 p.

Dissertação (Mestrado em História) Universidade de

1. Armada Imperial. 2. Estado liberal. 3. Antigo Regime.
4. Civilização. 5. Chibata. I. Doratioto, Francisco Fernando

Pedro Henrique de Souza Ribeiro

**“O Conselho Naval é de Parecer”:
Um estudo do Estado imperial brasileiro a partir de um de seus órgãos consultivos
(1832-1868)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História da Universidade de Brasília para obtenção do título de Mestre em História.

Linha de Pesquisa: Política, Instituições e Relações de Poder

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Francisco Fernando Monteoliva Doratioto
Universidade de Brasília – UnB (PPGHIS)
Orientador / Presidente

Prof. Dr. Vitor Izecksohn
Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ
Membro Externo

Prof. Dr. Rodrigo Goyena da Silveira Soares
Universidade de São Paulo – USP
Membro Externo

Prof. Dr. André Gustavo de Melo Araújo
Universidade de Brasília – UnB (PPGHIS)
Membro Interno – Suplente

Pedro Henrique de Souza Ribeiro
Mestrando

Aos antepassados que não conheci em vida, os quais indiretamente me governam;
À minha avó, contadora de histórias, quem primeiro me fascinou pela memória
familiar desses antepassados;

Aos meus professores de História de toda a vida, a quem tudo devo em matéria de descoberta
da vocação profissional para além do deleite com a memória familiar.

AGRADECIMENTOS

Ainda que o justo fosse lembrar-me de todos aqueles que contribuíram para a realização desta pesquisa, que ora resulta nos capítulos seguintes, confesso que elaborar um rol absolutamente preciso de pessoas envolvidas no maravilhoso processo de reflexão cada vez mais profundo sobre o objeto de minhas investigações ser-me-ia de todo infactível. A busca por eximir-me da culpa indicaria que eu atribuísse ao comprimento da lista a impossibilidade de fazê-la caber em tão breves páginas; mas é a própria memória – seletiva, imperfeita, demasiadamente humana – que torna a participação de tantos agentes difusos embaçada e inadaptada ao registro escrito. Entretanto, pessoas há que prontamente afloram à memória imediata, continuados e profundos que são os efeitos de sua presença em minha trajetória.

De partida, inescapável seria referir-me à minha família: minha mãe, Soraya, a quem devo a vida – como origem e como caminhar com direção a meus sonhos – a pessoa mais admiravelmente forte e persistente que já conheci; minha avó, Neire, a quem amo em toda a sua personalidade peculiar, divertida, cativante, meu vínculo entre o presente e o passado, meu repositório infindável de memórias de pessoas que não conheci, de tempos que não vivi, e que me parecem, não obstante, tão íntimas e conhecidas como se houvessem coabitado o mesmo espaço e o mesmo tempo.

Sou grato aos professores que me apresentaram Clio e sua inspiração arrebatadora: Carlos, Patrícia Barreto, Aquino. Ademais, agradeço especialmente a Marcello Duarte, cuja aula sobre *República da Espada e Revolta da Armada* tão apaixonantemente ministrada há exatos dez anos fez-me ter a certeza inabalável de que a vocação para a História precisava ser atendida, convicção que segue reforçada pelo contato com outros historiadores fascinantes como os amigos Leonardo Ferreira e Maria da Conceição Sobrinha.

Mas é especialmente a Marcello Loureiro, meu professor de outrora, meu amigo querido, a quem agradeço por todo o meu trajeto profissional. Bastaria que eu indicasse que sua confiança sincera em meu potencial, seus conselhos, sua mão sempre generosamente estendida apesar de qualquer adversidade são qualidades que o distinguem demasiadamente em minha trajetória; mas Marcello vai além: exemplo de primeira hora – pois “a definição do pregador é a vida e o exemplo” –, em todas as situações extenuantes por que passei nos nove anos em que nos conhecemos, foi o levar o meu pensamento ao seu pioneirismo, à sua intrepidez, à sua coragem, que me fez perseverar perante todos os desafios. Não é exagero

dizer que sem ele talvez não tivesse havido o direcionamento da paixão pela História no sentido construtivo que se materializasse em formação e caminho profissional frutíferos.

Ao professor Francisco Doratioto agradeço a orientação atenta e dedicada, as recomendações de leitura e as muitas considerações tanto sobre a realidade material quanto sobre os componentes ideológicos que balizavam os agentes do Estado imperial. Sua experiência, seu amplo repositório de leitura especializada, sua erudição, sua paciência e sua abertura ao diálogo aportaram um valor inestimável não somente à pesquisa, como também à minha formação ao longo dos quase dois anos como seu orientando.

Ao professor Miguel Dantas da Cruz deixo um agradecimento especial pela disponibilidade, pelo cordial trato e pelas indispensáveis indicações de leitura a respeito da tecnologia institucional de que se constituíam os conselhos das monarquias de aquém- e de além-mar. Suas sugestões resultariam assaz positivas para pensar a acomodação de instituições do Antigo Regime no seio de um Estado liberal em construção, de maneira que tenho o professor na conta de um coorientador *de facto*.

Aos colegas e docentes da UNIRIO e da UnB sou grato pela troca de experiências acadêmicas e pelo debate incessante de ideias, textos, temas, tão inseparável de produzir-se uma pesquisa articulada à historiografia e aos problemas ainda sem solução. Nessa seara, sou grato ainda aos amigos do grupo de estudos *Guerra, Instituições e Cultura* (GIC), fórum de debates que desde 2020 vem criando ímpeto por meio da reunião de pesquisadores multidisciplinares – ainda que predominem os historiadores de formação – dentre os quais cito o amigo de já se vão treze anos, e colega de UNIRIO, Pedro Henrique Xerém.

À Gabriela Braga – irmã de bons e de maus momentos –, à Shayane Araújo, à Mayza Araújo e à Debora Santos, amigas para a vida que Brasília me proporcionou, sou grato pelos incontáveis momentos de motivação, pelas palavras de conforto e carinho, pela amizade verdadeira, de cujo convívio diário sinto irremediável falta. A capital me reservaria ainda conhecer Flaviane Corrêa, cuja indicação da possibilidade de cursar uma disciplina como *aluno especial* resultou na fagulha que iniciou a preparação para cursar o mestrado na UnB.

À Aysla Tavares, ao João Marcos Reis e ao Gustavo Pazini sou imensamente grato pela amizade nos meses turbulentos em que foi necessário conciliar pesquisa documental, leituras, elaboração crítica e escrita em meio às adversidades compartilhadas da vida profissional. Sem a leveza que sempre aportavam ao convívio e sem a preocupação sincera com o êxito de meus projetos, estou certo de que não poderia haver chegado a este momento

culminante. Especialmente a Gustavo Pazini devo agradecimento por auxiliar a pensar a estruturação da tipologia documental, tão imprescindível ao ordenamento de dados sobre os quais se baseia o Capítulo 3.

A todos aqueles que, quer a memória, quer o risco de alongar-me demasiadamente não permitiram registrar nestes agradecimentos, agradeço as contribuições de naturezas variadas cujos vetores geraram uma resultante materializada na conclusão deste projeto.

Como, em geral, todos os requerentes, o pobre músico de batalhão só se queixava dos pequenos; e os grandes, ao receberem as suas queixas, aconselhavam que requeresse. E ele requeria sem dó nem piedade; anos e anos levou ele pelos corredores do Quartel-General, sobraçando a sua biblioteca belicosa, requerendo, resmungando, reclamando e um mês até deu entrada a mais de dez requerimentos no sentido da sua modesta pretensão.

À vista desse exemplo e de outros mais significativos, talvez, mas pouco pitorescos, é de crer que o Império e a literatura patriótica da ocasião tenham posto no espírito dos voluntários do Paraguai grandiosas esperanças de toda ordem. É mesmo vez de todos os governos, quando precisam de soldados para suas guerras, isso fazerem. O nosso não podia fugir da regra e, ao se ver a braços com El Supremo do Paraguai, se não disse francamente aos voluntários, se voltassem, não teriam mais que trabalhar para viver, prometeu com certeza grandes coisas, pois todos com que tratei estavam possuídos de uma forte convicção dos deveres do Estado para com eles.

Afonso Henriques de Lima Barreto
A matemática não falha, 1918.

RESUMO

Este trabalho visa realizar uma aproximação sistemática ao Conselho Naval, órgão consultivo ao ministro da Marinha, cuja criação derivou de um reiterado e distendido empenho do Poder Executivo imperial. Na medida em que criava uma instância administrativa, na prática, capilarizando o Poder Moderador privativo do soberano, o Executivo informava ao Poder Legislativo os limites da atuação política deste último Poder num sistema cindido entre o “princípio representativo” e o poder do monarca. Concretamente, a atuação do Conselho Naval materializava-se nos tópicos sobre os quais o órgão emitiu seus pareceres: castigos corporais, civilização, barbárie, tecnologia, obras e compras públicas, organização do Estado, conflitos de jurisdição, promoções e pensões estavam na ordem do dia de uma instituição que, não obstante sua recente criação, operava explicitamente lógicas católicas de “graça” e “equidade” para os casos em que o amparo social do Estado inexistia devido à sua constituição liberal. Trata-se de permanências e acomodações do Antigo Regime no bojo de um Estado oitocentista em construção, processo que aquele órgão dialeticamente – já como ideia estruturante, já como criação do próprio sistema – integrou.

Palavras-chave: Armada Imperial; Estado Liberal; Antigo Regime; Civilização; Chibata.

ABSTRACT

This study undertakes a systematic inquiry into the Naval Council, an advisory body to the minister of the Navy, whose creation resulted from the imperial executive branch's sustained and protracted efforts. By establishing an administrative body that, *de facto*, extended the sovereign's *de jure* exclusive Reserve Power into other institutions, the Executive made clear to the Legislature the limits of its political action within a system torn between the “representative principle” and the monarch’s personal authority. In concrete terms, the Naval Council ruled on several subjects, e.g., physical punishment in general, flogging in particular, civilisation, barbarism, technology, public works and procurement, state organisation, conflicts of jurisdiction, promotions, and pensions. Those topics were on the agenda of an institution that – despite its recent creation – explicitly operated according to the Catholic logics of *grace* and *equity* against a backdrop where the liberal state was not expected to pursue any systematic social welfare policies. Those were continuities and accommodations of the Ancien Régime within a nineteenth-century state undergoing construction – a process towards which the Naval Council contributed dialectically, both as a structuring idea of a centralised imperial government and as a creation thereof.

Keywords: Imperial Brazilian Navy; liberal state; Ancien Régime; Civilisation; Flogging.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 – Ministros da marinha (1831-1858)	28
Quadro 2 – Síntese de argumentos contra e a favor da criação do Conselho Naval, na Câmara dos Deputados.....	80
Quadro 3 – Síntese de argumentos contra e a favor da criação do Conselho Naval, no Senado Imperial.....	84
Quadro 4 – Síntese comparativa entre a proposta de Rodrigues Torres (1858) e a emenda de Wanderley (1856)	90
Gráfico 1 – Orçamento Geral, das pastas da marinha e da guerra, por ano, em contos de réis (1831-1870)	64
Gráfico 2 – Orçamentos das pastas da marinha e da guerra em porcentagem do geral, por ano (1831-1870)	65
Gráfico 3 – Gasto real geral, das pastas da marinha e da guerra, por ano, em contos de réis (1831-1870)	66
Gráfico 4 – Gasto real das pastas da Marinha e da Guerra em porcentagem do Geral, por ano (1823-1870)	66
Gráfico 5 – Orçamento da marinha e parcela destinada a navios, por ano, em contos de réis; e porcentagem da parcela destinada a navios / total da marinha (1831-1870).....	68
Gráfico 6 – Forças de mar, em quantidade de militares, por ano (1831-1870)	69
Gráfico 7 – Quantidade e porcentagem de consultas por conselheiro, em ordem decrescente (1858-1868)	111
Gráfico 8 – Quantidade e porcentagem de relatorias por conselheiro, em ordem decrescente (1858-1868)	112
Gráfico 9 – Dispersão: quantidade de relatorias e de consultas por conselheiro (1858-1868)	113
Gráfico 10 – Consultas do Conselho Naval por categoria.....	121
Gráfico 11 – Requerentes por categoria	122
Gráfico 12 – <i>Oficiais</i> por subcategoria.....	124
Gráfico 13 – Quantidade e porcentagem de consultas por assunto (1858-1968)	127
Gráfico 14 – Quantidade de requerentes por assunto e por categoria hierárquica	128

Gráfico 15 – Quantidade de consultas por tipo de parecer do Conselho Naval e por categoria de requerente.....	131
Fluxograma 1 – Processo legislativo no Império do Brasil.....	72
Fluxograma 2 – Processo legislativo que ensejou a criação do Conselho Naval	73
Fluxograma 3 – Trâmite das consultas do Conselho Naval.....	107
Figura 1 – Folha de rosto, CCN, vol. 1.....	132
Figura 2 – Folha de rosto, CCN, vol. 2.....	132
Esquema 1 – “Divisões geraes” das funções administrativas.....	141

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Ministros da Marinha (1831-1858), por ordem decrescente de tempo de permanência total na pasta.....	33
Tabela 2 – Índice de insucesso, art. 4º, § 4º, por subcategoria (1858-1859)	134

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APB	Annaes do Parlamento Brazileiro
ASIB	Anais do Senado Imperial Brasileiro
CCN	Consulta(s) do Conselho Naval
RMM	Relatório(s) do Ministério da Marinha

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
PARTE 1: A CRIAÇÃO DO CONSELHO NAVAL	27
CAPÍTULO 1: OS RELATÓRIOS DOS MINISTROS DA MARINHA	27
1.1 – Análise da sucessão de ministros	27
1.2 – Análise dos relatórios ministeriais.....	35
1.3 – Síntese de um projeto de moldura institucional do Poder Executivo	59
CAPÍTULO 2: O DEBATE PARLAMENTAR AO REDOR DO CONSELHO NAVAL	61
2.1 – Orçamento.....	61
2.2 – O processo legislativo	71
2.2.1 – A Câmara dos Deputados.....	74
2.2.2 – O Senado.....	81
2.3 – Síntese de uma moldura institucional lapidada pelo Poder Legislativo	100
PARTE 2: O FUNCIONAMENTO DO CONSELHO NAVAL	105
CAPÍTULO 3: ANÁLISE DAS CONSULTAS DO CONSELHO NAVAL.....	105
3.1 – Metodologia de trabalho com as fontes	106
3.2 – Análise quantitativa das consultas do Conselho Naval	108
3.2.1 – Conselheiros e relatores.....	108
3.2.2 – Perfil social dos requerentes.....	117
3.2.3 – Assuntos e pareceres: que fim levavam as consultas do Conselho Naval?	125
3.3 – A “doutrina” do Conselho Naval.....	136
3.3.1 – Permanências do Antigo Regime.....	136
3.3.2 – Ordem e civilização	147
CONCLUSÃO.....	153
FONTES E BIBLIOGRAFIA.....	161
FONTES IMPRESSAS	161
Parlamento	161
Conselho Naval	161
Dicionários.....	162
LEGISLAÇÃO.....	163
Constituição.....	163

Conselho Naval	163
Leis Orçamentárias	163
Fixação das Forças de Mar:.....	168
BIBLIOGRAFIA	172
Artigos e Capítulos	172
Livros, Teses e Dissertações	174

INTRODUÇÃO

Embora absolvido, [o contra-almirante Caldas] nunca mais entrou em graça dos ministros e dos seus generais. Todos o tinham na conta de parvo, de um comandante de opereta que andava à cata do seu navio pelos quatro pontos cardeais. Deixaram-no “encostado”, como se diz na gíria militar, e ele levou quase quarenta anos para chegar de guarda-marinha a capitão-de-fragata. Reformado no posto imediato, com graduação do seguinte, todo o seu azedume contra a Marinha se concentrou num longo trabalho de estudar leis, decretos, alvarás, avisos, consultas, que se referisse a promoções de oficiais. Comprava repertórios de legislação, armazenava coleções de leis, relatórios, e encheu a casa de toda essa enfadonha e fatigante literatura administrativa. Os requerimentos, pedindo a modificação de sua reforma, choviam sobre os ministros da Marinha. Corriam meses o infinito rosário de repartições e eram sempre indeferidos, sobre consultas do Conselho Naval ou do Supremo Tribunal Militar. Ultimamente constituíra advogado junto à justiça federal e lá andava ele de cartório em cartório, acotovelando-se com meirinhos, escrivães, juízes e advogados – esse poviléu rebarbativo do foro que parece ter contraído todas as misérias que lhe passam pelas mãos e pelos olhos.¹

Em novembro (ou terá sido dezembro?) de 2018, em uma velha fortaleza às margens da Baía de Guanabara, lia eu compulsivamente as obras de Afonso Henriques de Lima Barreto em busca de compreender a apreensão do escritor sobre o período da Proclamação da República, objeto que àquela altura animava minhas pesquisas e que condicionou visitas diárias à Biblioteca Nacional entre dezembro daquele ano e fevereiro do seguinte.

Foi assim, nas páginas de *Triste Fim de Policarpo Quaresma*, das quais extraí o trecho acima, que me deparei pela primeira vez com a risível figura ficcional do contra-almirante Caldas. Oficial general da marinha, sempre se enrubesceia quando se lhe perguntava sobre sua participação na Guerra do Paraguai, conflito em que figurara de forma muito resumida, tempo suficiente como um desencontro atabalhoados lhe rendesse prejuízos na rede de sociabilidade da marinha imperial.

Intrigava-me, contudo, o fato de que o contra-almirante Caldas pleiteasse uma modificação de sua reforma: isto é, pretendia galgar o posto de vice-almirante, imediatamente superior ao que já ocupava. O caminho para consegui-lo: um requerimento que redundaria em consulta ao Supremo Tribunal Militar², ou, quiçá, ao Conselho Naval. O primeiro eu já

¹LIMA BARRETO, Afonso Henriques de. *Triste fim de Policarpo Quaresma*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2016, p. 44-45.

²Órgão que sucedeu ao Conselho Supremo Militar e antecedeu ao Superior Tribunal Militar, com o qual compartilha a sigla STM.

conhecia, mas o segundo, o dito Conselho Naval, me era de todo incógnito. Houvera uma instituição consultiva na marinha capaz de dar cabo desses pedidos de teor pessoal? Teria deixado fontes escritas que dessem conta de sua atuação? Como era possível pleitear uma “melhora” de reforma? – pensava eu dentro do arcabouço legal que regia as promoções de meu tempo, indisponível, no entanto (fato que eu ignorava naquele então), para uso pelo contra-almirante Caldas.

Fervilhavam as possibilidades de pesquisa que aquele parágrafo singelo suscitara na minha novel alma historiadora. A pesquisa era promissora, mas a documentação disponível restringia-se ao período de 1858 a 1868, o que me impedia de estudá-la de momento, uma vez que me ocupava com concluir a monografia sobre as vertentes políticas que animavam a marinha na transição da monarquia para a república; recortes temporais incompatíveis, portanto.

O presente estudo, decorrente das circunstâncias acima narradas, desenvolve-se ao redor de uma história eminentemente política, sem prejuízo de matizações por elementos de cariz jurídico e social, sob pena de que a alternativa de um purismo político esvaziasse as reflexões que o tema exige. Estudar o Estado brasileiro no século XIX, sua cultura política e suas manifestações, suas querelas, contendas, seus (sub)sistemas e conflitos de jurisdição, implica escolher caminhos que ainda não foram aventados, uma vez que a bibliografia mais clássica a respeito do tema³ já traçou relevantes vias sobre o mapa do Brasil imperial. Importa, agora, dar a esses caminhos novos ramais, ampliar o alcance das análises historiográficas, sem prejuízo de que essas ampliações necessárias sejam frequentadas por aparelhos mais modernos e refinados que façam jus àqueles primeiros.

Pensar, portanto, a política imperial fora dos caminhos mais frequentados não os exclui: ao revés, pressupõe que por eles se trafegue, repensando-os. Nessa medida, é com razoável firmeza que se pode asseverar que a marinha imperial é ainda uma estação incipiente, pouco frequentada, ainda que promissoramente localizada no bojo da política imperial. José Murilo de Carvalho, por exemplo, identificou na pasta dessa força armada uma espécie de escola administrativa para ministros em ascensão nas suas carreiras como estadistas⁴. Afirmação de peso e bastante pertinente, resultava antes de uma análise sistemática da

³Cf. SALLES, Ricardo Henrique. O Império do Brasil no contexto do século XIX. Escravidão nacional, classe senhorial e intelectuais na formação do Estado. *Almanack*, p. 5-45, 2012.

⁴CARVALHO, José Murilo de. *A construção da ordem: a elite política imperial. Teatro de sombras: a política imperial*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017.

ocupação de cargos ministeriais do que de relatos expressos das fontes. Como se verá no Capítulo 2, este trabalho permitiu identificar tal relato expresso faltante e confirmar a dedução de Carvalho.

Conseguintemente, vinculava-se a pesquisa ao diálogo com a historiografia em três níveis para os quais ademais pretende contribuir, a saber: o da discussão historiográfica geral sobre a política imperial – no primeiro nível; aquele centrado ao redor da história das instituições militares (marinha e exército) – no segundo nível; e, por fim, no terceiro nível, o da discussão historiográfica centrada no próprio Conselho Naval.

Assim, no primeiro plano – o da discussão historiográfica mais geral a respeito da cultura política do Império do Brasil, Ricardo Henrique Salles⁵ aponta para a existência de quatro vertentes concorrentes e, na sua visão, incompatibilizáveis. Ao referir-se ao que considera ser a primeira vertente – dita patrimonialista – e optando abertamente por uma abordagem declaradamente “ilmariana”, aprofundada sob uma ótica gramsciana, Salles atribui a Maria Fernanda Vieira Martins⁶ uma caracterização patrimonialista que não parece acertada quando se comprehende o trabalho da historiadora sob a ótica da História Social. Ao revés, o modelo de análise prosopográfico empregado por Martins é um caminho válido para entender-se a construção do Estado, a qual, no século XIX brasileiro, passa, necessariamente, pela adaptação das estruturas do Antigo Regime à nova realidade criada e gestada pela elite, bem como a própria tecnologia que inspirou a criação dos conselhos imperiais.

Em síntese, ao discutir as bases do Estado imperial brasileiro, a pesquisa de Maria Fernanda Vieira Martins⁷ culminou numa prosopografia acerca do Conselho de Estado, órgão consultivo ao Imperador que, no dizer da historiadora, compunha – em binômio com o Senado Imperial, “a mais estável e sólida das instituições monárquicas”⁸. Em sua introdução, buscou apontar as limitações das correntes marxista e weberiana, já por dar demasiada importância aos fatores estruturais – no primeiro caso; já por atribuir à homogeneidade da formação intelectual das elites relevância primaz entre demais fatores – no segundo caso. Propôs, portanto, uma abordagem que se afastasse do esquema bipolar “conservadores x liberais”, “burocratas x classe senhorial”, “autoridade central x autoridade provincial” ou

⁵SALLES, 2012, p. 44.

⁶MARTINS, Maria Fernanda Vieira. *A velha arte de governar*: um estudo sobre política e elites a partir do Conselho de Estado (1842-1889). Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2007, p. 270.

⁷Ibidem.

⁸Ibidem, p. 26.

“Estado x poderes locais”, deslocando o eixo do entendimento do processo histórico para as relações sociais estabelecidas pelos conselheiros, que puderam ser encarados como estrelas de primeira ordem dentro das constelações familiares – e intrinsecamente clientelares – que compunham. Nesse processo, Martins⁹ destaca a existência de um *habitus* no histórico e no ritmo das carreiras dos conselheiros de Estado, na medida em que defende a inexistência de uma relação geral de oposição e conflito entre os poderes locais e o poder central.

Esse ângulo dialoga com a segunda vertente apontada por Salles, isto é, aquela em que se valoriza a presença das elites regionais no governo central, notadamente representada por Sérgio Buarque de Holanda e Miriam Dolnikoff. Esta última autora¹⁰ ressalta a relevância das elites provinciais na cultura política do império e limita o Regresso Conservador a uma centralização de cargos jurídicos. Para tal, dá preferência a uma análise do poder Legislativo em detrimento do Poder Moderador, o qual seria desprovido de capacidade efetiva de agência. Se, portanto, é confluente com Martins ao enxergar que não há conflitos diretos entre o poder central e o poder provincial, a incompatibilização entre Martins e Dolnikoff dá-se no peso no jogo político atribuído ao quarto poder da constituição do império pela primeira.

Isso posto, é preciso esclarecer que o estudo do Conselho Naval permite relativizar a incompatibilização entre essas duas vertentes, visto que, por um lado, como tribunal administrativo, pressupõe estratégias de preenchimento de espaços sociais de poder que conformam um *habitus*, como se verá no Capítulo 3, sem prejuízo de que a relação entre o órgão e os presidentes de província favoreça o atendimento de interesses locais, especialmente no que respeita às obras públicas frequentemente solicitadas ao dito Conselho.

Outra vertente da historiografia imperial apresentada por Salles nucleia-se em A Construção da Ordem/Teatro de Sombras (2003/2017), em que José Murilo de Carvalho desenvolve a tese de que a homogeneidade no treinamento – ainda que não no recrutamento¹¹ da elite político-burocrática – teria permitido a criação de uma hegemonia, ora em confluência, ora em conflito com os proprietários de terras que formavam a elite econômica do Império do Brasil. Essa “dialética da ambiguidade”¹² teria estruturado um jogo político que apartou de si os grupos excluídos da principal via de recrutamento, o que, como se verá no Capítulo 3, não

⁹Ibidem, p. 204.

¹⁰DOLNIKOFF, Miriam. *O pacto imperial: origens do federalismo no Brasil*. São Paulo: Globo, 2005.

¹¹CARVALHO, 2017, p. 34.

¹²Ibidem, p. 229.

é uma conclusão de todo equivocada para o Conselho Naval, ainda que houvesse outras formas de canalização das demandas sociais para além dos canais da política oficial.

Por fim, a última vertente identificada por Salles – e por ele confessamente seguida – seria a que Ilmar Rohloff de Mattos estruturou ao longo de seu trabalho, especialmente em sua obra capital, *O Tempo Saquarema*¹³. Nela, é a elite proprietária de terras que estrutura as condições de sua dominação por meio dos usos de padrões “normais” e ideais de comportamento calcados num discurso civilizacional centrado em hábitos, costumes e formas de agência, os quais traduziriam a manutenção de uma colonialidade pela introjeção do colonizador já não sob a bandeira portuguesa, mas sob o pavilhão auriverde da “coroa” na face de uma “moeda colonial”. A tese de Ilmar Mattos inscreve-se, portanto, numa abordagem que dá preferência às relações materiais na sociedade, dialogando – ainda que não abertamente – com a tese do Antigo Sistema Colonial¹⁴; e que se baseia num esquema territorial moldado pela noção de que uma centralidade define e controla a periferia, o que vai ao encontro de Roderick J. Barman¹⁵, para quem, ademais, tal centralidade pretende viabilizar o projeto nacional em construção.

A presente pesquisa tem como premissa, contudo, o arcabouço desenvolvido pelo grupo *Antigo Regime nos Trópicos*, que, muito resumidamente, diferencia-se da tese anterior por dar atenção às relações sociais e à acumulação local de capital, derivada da possibilidade de enriquecimento à margem do mercado. Assim, embora a análise das fontes não me autorize a concordar com todos os pressupostos teóricos da corrente “ilmariana” ou com as suas implicações historiográficas a meu ver descasadas do lastro documental adequado, seus apontamentos específicos sobre as formas de controle linguístico-comportamental empreendidas pelo Regresso Conservador – premissa da teoria gramsciana – interessam especialmente ao estudo do Conselho Naval, na medida em que a manipulação de uma cultura administrativa traduz os caminhos semânticos mais frequentemente percorridos pelos conselheiros. Ademais, importa ressaltar que o termo “Regresso Conservador” não foi cunhado por Ilmar Mattos, quem, na realidade, o resgatou da designação que os próprios políticos conservadores faziam de sua ação. Vide, por exemplo, Bernardo Pereira de Vasconcellos, quem, em sessão de 29 de julho de 1847, afirmava no Senado Imperial ser

¹³MATTOS, Ilmar Rohloff de. *O tempo saquarema*. São Paulo: Hucitec, 2017.

¹⁴NOVAIS, Fernando Antônio. *Portugal e Brasil na crise do Antigo Sistema Colonial (1777-1808)*. São Paulo: Editora 34, 2019.

¹⁵BARMAN, Roderick J. *Brazil: The Forging of a Nation, 1798-1852*. Stanford: Stanford University Press, 1994.

“homem do regresso”; ou o clássico manifesto de Justiniano José da Rocha, *Ação; reação; transação: duas palavras acerca da atualidade política do Brasil*¹⁶.

Em linhas gerais, portanto, defende-se, no primeiro nível do debate historiográfico ensejado na presente pesquisa, o entendimento de que o Regresso Conservador estruturou formas de hábito social e político interessadas em moldar as estruturas administrativas em que o Conselho Naval estava inserido. Fruto das maquinações políticas do partido conservador, a documentação permite localizar sua discussão parlamentar inicial no bojo do Regresso (ainda em 1838), mas os dezoito anos seguintes que passou “engavetado” no Senado denunciam a inexistência de um domínio de todo coeso – de uma hegemonia – da elite saquarema, ao mesmo tempo em que apontam as contradições de um projeto político de um grupo que, teoricamente, deveria ser homogêneo segundo o escopo apresentado por Carvalho.

Para entender essas incongruências entre as duas principais vertentes sobre a história política do império – a de Mattos e a de Carvalho, respectivamente – o trabalho realizado com as fontes gerou novos questionamentos cujo aprofundamento por meio de uma análise social da composição do Conselho, de suas redes de compadrio e sociabilidade e de suas vinculações com a gestão central da política local não se realizou por escassearem as fontes que viabilizassem tal empreitada acerca dos membros do órgão, os quais, à diferença do que se observa no Conselho de Estado, não deixaram rastros detalhados – o que se explica pormenorizadamente no Capítulo 3.

Entende-se, ademais, que o quotidiano do Conselho Naval, sua “jurisprudência” e o sentido tendencial de suas consultas dialoga não somente com a ideia de uma cultura política, mas também de uma “cultura jurídica” tal qual aquela estudada em detalhe por José Reinaldo de Lima Lopes para o aludido Conselho de Estado, em *O Oráculo de Delfos*¹⁷.

Passando ao plano analítico da história das instituições militares, impende realizar um reparo metodológico duplo: em primeiro lugar, quanto à natureza tradicionalmente endógena e laudatória dessas histórias, plasmadas em sínteses como a *História Militar do Brasil*, de Nelson Werneck Sodré¹⁸. De sua parte, a marinha imperial foi o objeto principal, dentre

¹⁶ROCHA, Justianiano José da. *Ação; Reação; Transação: Duas Palavras acerca da Atualidade Política do Brasil* (1855); estudo introdutório, notas e estabelecimento de Tâmis Parron. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1016, p. 97.

¹⁷LOPES, José Reinaldo de Lima. *O Oráculo de Delfos: o Conselho de Estado no Brasil-Império*. São Paulo: Saraiva, 2010.

¹⁸SODRÉ, Nelson Werneck. *História Militar do Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1965.

outros, de Herick Marques Caminha¹⁹ e de Armando Amorim Ferreira Vidigal²⁰: este, pautado numa história da técnica como condicionante de uma “evolução”, empregando uma linguagem marcada por termos de estratégia naval das escolas estratégicas do século XX, isto é, anacrônicas²¹; aquele, fixado nas modificações administrativas, ao menos objetivo confessado da coleção que integra; ambos, marcados por uma exposição que não considera a profundidade das fontes, ou sequer chega a visitá-las, preponderando as citações de outras fontes bibliográficas mais antigas, tanto as do século XIX (e.g. Theotonio Meirelles) como as do século XX produzidas até à década de 1970 (Brito e Cunha, Dídio Costa, Ferreira Reis, Juvenal Greenhalgh, Jaceguai, Mendonça e Vasconcelos, Montelo, Narciso, Porto e Albuquerque, Prado Maia, Levy Scavarda, Brian Vale, Armando Vidigal).²² Na contramão, no começo do século XXI, atentando para a carência de estudos centrados no século XIX que extrapolassem o binômio mais recorrente composto por Guerra do Paraguai e Proclamação da República, Celso Castro, Vitor Izecksohn e Hendrik Kraay²³ definiram a *Nova História Militar* como campo próprio na História indissociavelmente vinculado às relações econômicas, culturais e sociais estabelecidas com os demais atores não-militares. Chamando a atenção para a necessidade de um retorno a uma “história institucional” afastada de uma matriz endógena e auto-nobilitante das forças armadas, em atenção a uma “análise cuidadosa do funcionamento do Exército e da Marinha”, os proponentes da *Nova História Militar Brasileira* estabeleceram um arcabouço temático que excede o esquema tradicional baseado em histórias da estratégia e da técnica – cuja tessitura textual ter-se-á constituído pela sucessão de eventos, sempre na esfera do acontecimento – para materializar-se em um rol de questões-chave, especialmente no que diz respeito a: “vínculos de sociabilidade”, “operações formais e informais de hierarquia” e “sistemas de progressão e punição”.

Em segundo lugar, a despeito da existência desse novo referencial, os estudos sobre os militares do império têm privilegiado o exército imperial, que muito frequentemente é identificado de maneira irrestrita com a classe “militar”. Muito menos numerosos, contudo,

¹⁹CAMINHA, Herick Marques. *História Administrativa do Brasil*: organização e administração do Ministério da Marinha no Império. Coleção História Administrativa do Brasil, vol. 15. Brasília/Rio de Janeiro: Fundação Centro de Formação do Servidor Público, 1986.

²⁰VIDIGAL, Armando Amorim Ferreira. *A evolução do pensamento estratégico naval brasileiro*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1985.

²¹Prefiro o termo “anacronia” ao termo “anacronismo”, conforme empregado e sustentado por Rancière em RANCIÈRE, Jacques. O conceito de anacronismo e a verdade do historiador. In: SALOMON, Marlon. *História, Verdade e Tempo*. Chapecó: Argos, 2011, p. 21-49.

²²CAMINHA, op. cit., p. 361-363.

²³CASTRO, Celso; IZECKSOHN, Vitor; KRAAY, Hendrik (orgs.). *Nova história militar brasileira*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

são os trabalhos sobre a marinha imperial, cujos estudos mais abrangentes ainda são aqueles elaborados no século XX e, portanto, não beneficiados pela renovação historiográfica propiciada pela *Nova História Militar*, como aqueles acima referenciados. Os poucos trabalhos que têm sido produzidos a respeito da marinha sob a influência – em graus variados – da *Nova História Militar* podem ser lidos nas penas de José Miguel Arias Neto²⁴, Álvaro Pereira do Nascimento²⁵, Wagner Santos²⁶, Edina Gama²⁷, Luana Donin²⁸, Jéssica Gonzaga²⁹ e Pedro Henrique Xerém de Paula Carreiro, focados respectivamente: em temáticas afetas à atuação política da armada do império, no binômio recrutamento forçado – castigos corporais, no recrutamento de menores, na historiografia oitocentista a respeito da marinha, no discurso da civilização no âmbito da *Academia de Marinha*, na presença militar da marinha no Prata às vésperas do conflito com o Paraguai, e nos indícios de pensamento tomista em Affonso Celso de Assis Figueiredo – Visconde de Ouro Preto – que condicionou sua escrita sobre a marinha, mais voltado, portanto, ao campo da história das ideias. Ainda nessa seara de renovação historiográfica, é possível citar coletâneas como *O Legado de Marte: olhares múltiplos sobre a Guerra do Paraguai*³⁰ e *A Armada Imperial e a Independência do Brasil: outros olhares, novas perspectivas*³¹. No entanto, as dinâmicas políticas que envolveram a marinha ao longo do império, especialmente entre as décadas de 1820 e 1850, permanecem ainda largamente inexploradas, e é parte desse vácuo historiográfico que a presente pesquisa se propõe a preencher.

²⁴ARIAS NETO, José Miguel. Violência sistêmica na organização militar do Império e as lutas dos Imperiais Marinheiros pela Conquista dos Direitos. *História: Questões & Debates*, v. 35, n. 2, p. 81-115, 2001.

²⁵NASCIMENTO, Álvaro Pereira do. *A ressaca da marujada: recrutamento e disciplina na Armada Imperial*. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2001.

²⁶SANTOS, Wagner Luiz Bueno dos Santos. “*Desde a tenra idade*” a serviço da armada imperial: Estado, subalternidade e recrutamento de menores na segunda metade do século XIX. Orientador: Pedro Eduardo Mesquita de Monteiro Marinho. 2022. 208 f. Tese (Doutorado em História) – Programa de Pós-Graduação em História, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

²⁷GAMA, Edina laura Nogueira. *A historiografia naval brasileira no século XIX: o pioneirismo de Theotonio Meirelles da Silva (1876-1884)*. Orientador: Francisco Eduardo Alves de Almeida. 2017. 227 f. Dissertação (Mestrado profissional em estudos marítimos) – Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos, Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, 2017.

²⁸DONIN, Luana de Amorim. A construção da oficialidade naval no Império: os Estatutos de 1858 na Academia de Marinha. *Navigator*, v. 12, n. 24, p. 47-58, 2016.

²⁹SILVA, Jéssica de Freitas e Gonzaga da. “*Na paz, cumpre-se preparar a guerra*”: a Armada Imperial e a defesa da fronteira da província de Mato Grosso contra a República do Paraguai (1852-1865). Orientador: Cláudio Marin Rodrigues. 2017. 212 f. Dissertação (Mestrado profissional em estudos marítimos) – Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos, Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, 2017.

³⁰FERREIRA, Leonardo da Costa; LOUREIRO, Marcello José Gomes; ARIAS NETO, José Miguel (Orgs.). *O Legado de Marte: olhares múltiplos sobre a Guerra do Paraguai*. Curitiba: Appris, 2021.

³¹DUARTE, Marcello Felipe; LOUREIRO, Marcello José Gomes; GULÃO, Marcelo (Orgs.). *A Armada Imperial e a Independência do Brasil: outros olhares, novas perspectivas*. Rio de Janeiro: Jaguatirica, 2023.

Em outras palavras, não há, ainda, para a marinha, estudos como aqueles realizados por John Schulz, *O Exército na Política: origens da intervenção militar, 1850- 1897*³², ou por Adriana Barreto de Souza: *O Exército na consolidação do Império: um estudo histórico sobre a política militar conservadora*³³, instituição, a propósito (o exército imperial) em que uma similar instância consultiva resultante do Regresso Conservador inexistiu ou foi malograda, fato que marca uma diferença substantiva entre os ramos de mar e de terra das forças armadas brasileiras nos Oitocentos no que respeita às tecnologias governativas e de canalização das demandas sociais que engendraram.

Por fim, no terceiro nível do debate historiográfico, se o Conselho de Estado foi objeto de uma sofisticada apreensão como lócus privilegiado de troca e debate das elites do Brasil imperial operada por Martins – beneficiando-se do ferramental teórico empregado pelos trabalhos produzidos no âmbito do grupo Antigo Regime nos Trópicos –, o Conselho Naval, ao revés, tem parecido, até o momento, carecer de um olhar capaz de desvendar o seu papel como instância de relacionamento entre as elites imperiais e a estrutura do Estado.

Nesse sentido, pode-se citar uma primeira incursão ao tema, ainda virtualmente inédito, feita por Renato Jorge Paranhos Restier Junior, na revista *Navigator*³⁴. Em *O Conselho Naval no oitocentos: propostas para o estudo da relação entre civis e militares no Império*, o historiador, que evoca a *Nova História Militar Brasileira*, localiza a discussão da criação de um Conselho Naval na década de 1830. É verdade que já se criara em Portugal um Conselho do Almirantado (1796), “transmigrado” para o Brasil e extinto em 1808. Não obstante, a inspiração para um novo Conselho – já não do Almirantado, mas “Naval” – apresenta-se formalmente em 1838, e, malograda a discussão no Senado, o projeto somente seria retomado na câmara vitalícia em 1847. Novamente engavetado, retomar-se-ia o projeto pela segunda vez em 1856, quando então a inspiração para o dito Conselho já terá sofrido uma guinada galicista, buscando moldar-se no Conselho do Almirantado francês.

Uma segunda menção ao Conselho Naval pode ser encontrada no artigo *Um edifício gótico entre instituições modernas: o debate parlamentar sobre o Conselho Supremo Militar e*

³²SCHULZ, John. *O Exército na Política: origens da intervenção militar, 1850-1897*. 2^a ed. rev. ampl. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2023.

³³SOUZA, Adriana Barreto de. *O exército na consolidação do Império: um estudo sobre a política militar conservadora (1831-1850)*. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 1999.

³⁴RESTIER JUNIOR, Renato José Paranhos. *O Conselho Naval no oitocentos: propostas para o estudo da relação entre civis e militares no Império*. *Navigator*, v. 6, p. 35-45, 2011.

de Justiça (1822-1860), da já mencionada historiadora Adriana Barreto de Souza³⁵, a qual circunscreve a criação do órgão (Conselho Naval) como particularização de um processo de ramificação e complexificação da estrutura burocrática da pasta da marinha pela instauração de uma instância consultiva. Entende-se nesta pesquisa, entretanto, que, nesse momento, não se trate de uma particularização de interesses de uma classe dentro do aparelho do Estado, conforme busco demonstrar no Capítulo 1; senão da canalização das demandas sociais de seus integrantes, de forma a ampliar a base de legitimidade do monarca.

Completando o rol de autores que de alguma maneira contemplaram a existência do Conselho Naval, estão Sergio Willian de Castro Oliveira Filho³⁶ e o já citado José Miguel Arias Neto³⁷, os únicos a terem trabalhado diretamente com as fontes geradas pela atividade do órgão. Este, ao analisar as petições de praças ao Conselho Naval, pôde identificar a existência de uma “violência sistêmica” aplicada pelos altos escalões da marinha sobre os corpos das praças; aquele, ao debruçar-se sobre a existência de religiosos nas fileiras da marinha – os “Oficiais de Culto”, debateu outra questão sobre a qual o órgão também se manifestou por meio de uma de suas consultas.

Ambos esses usos das fontes produzidas pelo Conselho Naval constituem uma amostra ínfima se comparada à totalidade das quase mil consultas que estão disponíveis para serem compulsadas. Somente uma análise sistemática do órgão enquanto um sistema complexo e intrincado, dotado de dinâmica e cultura próprias, pode permitir e potencializar a compreensão do “cérebro da administração naval”³⁸, enriquecendo o debate historiográfico nos três patamares que se expuseram acima. É, portanto, no diálogo com esses níveis historiográficos, que busco apreender a criação e o funcionamento do órgão. Inicialmente proposto por Joaquim José Rodrigues Torres³⁹ e por ele apresentado à câmara baixa, o membro da

³⁵SOUZA, Adriana Barreto de. Um edifício gótico entre instituições modernas: o debate parlamentar sobre o Conselho Supremo Militar e de Justiça (1822-1860). *Acervo*, v. 25, p. 59-77, 2012.

³⁶OLIVEIRA FILHO, Sergio Willian de Castro. Em prol da moralidade e da disciplina: os Oficiais do Culto da Marinha Imperial entre 1822 e 1865. *Antíteses*, v. 13, n. 25, p. 102-120, 2020.

³⁷ARIAS NETO, 2001.

³⁸PONTES, Salomão Alves. *Pelo domínio dos mares do sul: a modernização da Marinha na Primeira República (1891-1930)*. Cadernos MAPA n. 12. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2017.

³⁹A propósito de Joaquim José Rodrigues Torres, cf.: KRAUSE, Thiago Nascimento; SOARES, Rodrigo Goyena. *Império em disputa: coroa, oligarquia e povo na formação do Estado brasileiro (1823-1870)*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2022, p. 139:

Filho de negociante, genro de um rico senhor de engenho, formado em Coimbra, deputado e ex-ministro da Marinha, Rodrigues Torres também se tornaria um grande cafeicultor e defenderia os interesses de sua classe, em colaboração com os membros da Assembleia Provincial — entre eles seu concunhado Paulino José Soares de Sousa, que logo lhe sucederia como presidente da província. Não à toa, já em abril de 1836 um aliado de Vasconcelos

“trindade saquarema” teve tempo devê-lo na câmara alta, já como senador vitalício e reinstituído o Conselho de Estado. Não se trata de adjudicar a uma pessoa o mérito pela existência de uma instituição, vício de fácil cometimento quando se analisa um *corpus* documental que é o campo por excelência do *historicismo*; trata-se de entender que o projeto de criação do órgão resultou, sim, de um movimento mais amplo do partido conservador, ainda que isso de forma alguma implique a existência de uma hegemonia, impressão que a leitura ensimesmada das fontes legislativas pode dar a entender.

Estruturalmente, este trabalho compõe-se de duas partes, a primeira, formada por dois capítulos; a segunda, composta pelo capítulo final. No Capítulo 2 (Parte 1), busco compreender o fluxo do debate sobre o Conselho Naval nas câmaras alta e baixa, que envolveram disputas ferrenhas e mobilização de arcabouço jurídico em torno de ideias como “absolutismo”, “ordem”, “administração”. Fulminante na Câmara Geral, o projeto de Rodrigues Torres demorou dezoito anos no Senado e veio no bojo de uma reforma administrativa mais ampla da marinha. O Capítulo 3 (Parte 2) busca compreender o funcionamento do Conselho Naval entre os anos de 1858 (quando ganhou um regimento e começou seus trabalhos) até 1868, período de fontes existentes para o tema (as *Consultas do Conselho Naval*). Como se verá, o órgão recentemente criado rapidamente desempenharia um papel de peso na mediação de conflitos sociais no seio da marinha, ainda que sua ação tenha sido virtualmente monopolizada por um grupo específico.

Por fim, o primeiro – e seguinte Capítulo⁴⁰ (Capítulo 1 [Parte 1] da pesquisa) – busca realizar uma análise sistemática do tema *Conselho Naval* nos relatórios dos ministros da marinha. Surgindo primeiramente como ideia, o conselho foi tomando formas, avançando e retrocedendo conforme ritmos descompassados das instituições por cujo crivo passou. A hipótese inicial deste trabalho, posta à prova das fontes a seguir, é de que o Conselho Naval foi resultado do Regresso Conservador, já realizado e estabilizado nas décadas de 1840 e 1850, aqui entendido não na chave ilmariana, mas no movimento pretendido – e jamais hegemonicamente estabelecido – pelo partido conservador.

apresentaria uma moção no Legislativo provincial pedindo a revogação da lei de 1831, e o próprio seguiria na mesma toada dois meses depois, com o argumento de que a proibição do tráfico de seres humanos “só serv[ia] para opressão dos cidadãos, e interesse de alguns especuladores sem consciência”, com “grave prejuízo da moral e do interesse público e particular.

⁴⁰Baseado na apresentação original como monografia do curso de História da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO, 2023), sob orientação do Prof. Dr. Thiago Nascimento Krause.

Parte 1: A Criação do Conselho Naval

Capítulo 1: Os relatórios dos Ministros da Marinha

A década de 1830 deu seguimento ao ciclo político que, no Império do Brasil, se inaugurara com a Independência, em 1822, e terminaria com o Regresso Conservador, em 1837-1838. Restava por construir e estruturar-se o Estado que se havia gestado por ocasião da Independência e cuja constituição territorial formal se concluíra com a adesão do Pará, feito província, em 15 de agosto de 1823 e, na sequência, com a secessão da Cisplatina, formalizada pelo tratado de Montevidéu, em agosto de 1828.

Não obstante a coesão territorial final assumida naquele ano, o pacto político que unia as províncias ao centro de poder articulado na Corte passava pelo seu momento de definição e discussão, o que se agudizou após a abdicação de Pedro I, em 1831, momento em que uma série de questões estruturais e relativas ao arranjo do poder afligia as elites do império. Seu fantasma: a inépcia em lidar com essas questões, traço legado pelo primeiro reinado, a exemplo de sua praticamente inexistente contribuição para a fundamental questão da fiscalidade⁴¹.

Nessa conjuntura que começa conturbada em termos político-militares para apaziguar-se já em direção ao final da década de 1840, o ministério da marinha teve à sua frente uma série de figuras proeminentes na política imperial. Oriundos de “classes” diversas – alguns militares, outros civis –, de filiações partidárias diversas – na regência, liberais moderados e exaltados e, com o Regresso, conservadores e liberais – possuíam em comum tanto o fato de advirem da parcela social dotada de direitos políticos – isto é, da “boa sociedade” – quanto o fato de não terem permanecido por muito tempo à frente da pasta.

1.1 – Análise da sucessão de ministros

O quadro abaixo, que apresenta os ministros para o recorte temporal selecionado, resulta da compilação dos dados disponibilizados em Caminha⁴²:

⁴¹COSTA, Wilma Peres. Do domínio à nação: os impasses da fiscalidade no processo de Independência. In: JANCSÓ, Istvan. *Brasil: formação do Estado e da nação*. São Paulo: Hucitec, p. 143-193, 2011.

⁴²CAMINHA, 1985, p. 148-155.

Quadro 1 – Ministros da marinha (1831-1858)

Periodização	Nome	Início	Fim	Dias	Partido	Cumulativamente
Regência Trina Provisória	José Manuel de Almeida (Marechal-de-Campo)	07/04/1831	17/06/1831	71	-	-
	José Manuel de Almeida (Marechal-de-Campo)	17/06/1831	16/07/1831	29	-	-
	José Manuel de Almeida (Marechal-de-Campo)	16/07/1831	28/10/1831	104	-	-
	Joaquim José Rodrigues Torres ⁴³ (Capitão)	28/10/1831	03/08/1832	280	-	-
	Bento Barroso Pereira (senador e interino)	03/08/1832	13/09/1833	406	-	Guerra
Regência Trina Permanente	Antero José Ferreira de Brito (Brigadeiro e interino)	13/09/1833	07/11/1833	55	-	Guerra
	Joaquim José Rodrigues Torres (Deputado)	07/11/1833	30/07/1834	265	-	-
	Antero José Ferreira de Brito (Brigadeiro e interino)	30/07/1834	16/01/1835	170	-	Guerra
	João Paulo dos Santos Barreto (Coronel)	16/01/1835	14/03/1835	57	-	Guerra
	Joaquim Vieira da Silva e Sousa (Deputado e interino)	14/03/1835	17/03/1835	3	-	Guerra

⁴³Visconde de Itaboraí em 1854.

Periodização	Nome	Início	Fim	Dias	Partido	Cumulativamente
Regência Trina Permanente	José Pereira Pinto (Capitão de Mar e Guerra)	17/03/1835	12/10/1835	209	-	-
Regência de Diogo Antônio Feijó	Manuel da Fonseca Lima e Silva (Coronel)	12/10/1835	05/02/1836	116	-	-
	Salvador José Maciel (Brigadeiro)	05/02/1836	01/11/1836	270	-	-
		01/11/1836	16/05/1837	196	-	Guerra (07/04 a 16/05/1837)
	Tristão Pio dos Santos (Vice-Almirante)	16/05/1837	18/09/1837	125	-	Presidente do Grão-Pará em 1840
Regência de Pedro de Araújo Lima	Joaquim José Rodrigues Torres (Deputado)	18/09/1837	30/08/1838	346	-	-
	Sebastião do Rego Barros (Deputado)	30/08/1838	06/09/1838	7	-	-
	Joaquim José Rodrigues Torres (Deputado)	06/09/1838	16/04/1839	222	-	Guerra (05/03 a 16/04/1839)
	Jacinto Roque de Sena Pereira (Chefe-de-divisão, reformado)	16/04/1839	01/09/1839	138	-	Guerra (interino, de 16/04 a 10/05/1839)
		01/09/1839	18/05/1839	260	-	-
		18/05/1839	23/05/1839	5	-	-
	Joaquim José Rodrigues Torres (Deputado)	23/05/1840	24/07/1840	62	-	Guerra

Periodização	Nome	Início	Fim	Dias	Partido	Cumulativamente
Segundo Reinado (até 1858) ⁴⁴	Antônio Francisco de Paula e Holanda Hollanda Cavalcanti (Senador)	24/07/1840	23/03/1841	242	Liberal	-
	Francisco Vilela Barbosa ⁴⁵ (Senador)	23/03/1841	16/08/1842	511	Conservador	-
	José Clemente Pereira (Deputado, interino)	16/08/1842	13/09/1842	28	-	Guerra
	Francisco Vilela Barbosa (Senador)	13/09/1842	20/01/1843	129	-	-
	Joaquim José Rodrigues Torres (Deputado)	20/01/1843	24/01/1843	4	Conservador	-
	Salvador José Maciel (Marechal-de-Campo, interino)	24/01/1843	02/02/1843	9	-	-
	Joaquim José Rodrigues Torres (Deputado)	02/02/1843	02/02/1844	365	Conservador	-
	Jerônimo Francisco Coelho	02/02/1844	23/05/1844	111	Liberal	-

⁴⁴ Data em que o Conselho Naval ganhou seu Regimento, passando efetivamente a funcionar: BRASIL. Lei nº 874, de 23 de agosto de 1856. Crea na Capital do Império um Conselho naval. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leimp/1824-1899/lei-874-23-agosto-1856-570988-publicacaooriginal-94084-pl.html>>. Acesso em: 10. mar. 2024.

BRASIL. Decreto nº 2.208, de 22 de julho de 1858. Manda observar o Regulamento, para execução da Lei nº 874, de 23 de Agosto de 1856, que crê na Capital do Império um Conselho Naval. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-2208-22-julho-1858-557152-publicacaooriginal-77467-pe.html>>. Acesso em: 10 mar. 2024.

⁴⁵ 1º Marquês de Paranaguá (1826).

Periodização	Nome	Início	Fim	Dias	Partido	Cumulativamente
Segundo Reinado (até 1858)	Antônio Francisco de Paula e Holanda Hollanda Cavalcanti (Senador)	23/05/1844	17/05/1847	1089	-	-
	João Paulo dos Santos Barreto (Marechal-de-campo, Deputado, interino)	17/05/1847	22/05/1847	5	-	Guerra
	Cândido Batista de Oliveira ⁴⁶	22/05/1847	08/03/1848	291	Liberal	-
	Manuel Felizardo de Sousa e Melo (Deputado, interino)	08/03/1848	14/05/1848	67	Conservador	Guerra
	Joaquim Antão Fernandes Leão (Deputado)	14/05/1848	31/05/1848	17	Liberal	-
		31/05/1848	29/09/1848	121		
	Manuel Felizardo de Sousa e Melo	29/09/1848	23/07/1849	297	Conservador	Guerra (até 31/08/1849)
	Manuel Vieira Tosta (Deputado, interino) ⁴⁷	23/07/1849	31/07/1851 ⁴⁸	77	-	Guerra
	Manuel Felizardo de Sousa e Melo (Senador)	31/07/1851	11/05/1852	946	-	-
	Zacharias de Góes e Vasconcellos (Deputado)	11/05/1852	06/09/1853	483	-	-

⁴⁶Conselheiro de Estado (1859).⁴⁷Barão (1855), visconde (1872) e marquês (1888) de Muritiba.⁴⁸Referência precisa ao dia indisponível, motivo da adoção do dia 31.

Periodização	Nome	Início	Fim	Dias	Partido	Cumulativamente
Segundo Reinado (até 1858)	Pedro de Alcântara Bellegarde (Brigadeiro, Interino)	06/09/1853	15/12/1853	100	Conciliação	Guerra
	José Maria da Silva Paranhos (Deputado) ⁴⁹	15/12/1853	14/06/1855	546	-	-
	João Maurício Mariani Wanderley ⁵⁰	14/06/1855	08/10/1856	482	Conservador	-
	José Maria da Silva Paranhos (interino)	08/10/1856	04/05/1847	208	-	Estrangeiros
	José Antônio Saraiva (Deputado)	04/05/1857	12/12/1858	587	-	Guerra (de 11/07 a 12/12/1858)

Fonte: elaboração própria, com base em CAMINHA, 1985, p. 148-155

Vinte e cinco foram os ministros que se sucederam em diferentes ocasiões e com frequentes retornos ao cargo. A média de suas comissões (consideradas na totalidade por ministro, independentemente de interregnos) foi de 404 dias, isto é, dispostos em sucessão linear perfeita, cada ministro teria estado à frente do ministério da marinha, em média, por treze meses. Um segundo parâmetro desse espaço amostral já aponta, contudo, para um problema: os 383 dias de desvio padrão invalidam de antemão a representatividade da média perante a seleção da amostra. Ao contrário de denunciar um vício metodológico, tal invalidação indica, na realidade, que não é possível traçar uma média significativa da totalidade dos ministros em seu tempo à frente do cargo, tamanha a variância em relação à média que esses tempos apresentam. Ilustra-se essa informação comparando-se Joaquim José Rodrigues Torres a Joaquim Vieira da Silva e Sousa, os ministros que estiveram à frente do cargo por mais e por menos tempo (1.544 e 3 dias), respectivamente.

Isso posto, uma alternativa que se enuncia na busca por uma média razoável é realizar um segundo movimento, o de reunirem-se os ministros em grupos mais coesos, mantendo-se como critério o tempo de permanência no ministério.

⁴⁹Visconde do Rio Branco (1870).

⁵⁰Barão de Cotelipe (1860).

Tabela 1 – Ministros da Marinha (1831-1858), por ordem decrescente de tempo de permanência total na pasta

Nome	Total de dias	% do total	Acumulado
Joaquim José Rodrigues Torres	1.544	15,27 %	15,27%
Antônio Francisco de Paula e Hollanda Hollanda Cavalcanti	1.331	13,16 %	28,43 %
José Maria da Silva Paranhos	754	7,46 %	35,89 %
Manuel Vieira Tosta	738	7,30 %	43,19 %
Manuel Felizardo de Sousa e Melo	649	6,42 %	49,61 %
Francisco Vilela Barbosa	640	6,33 %	55,94 %
José Antônio Saraiva	587	5,81 %	61,74 %
Zacharias de Góes e Vasconcellos	483	4,78 %	66,52 %
João Mauricio Mariani Wanderley	482	4,77 %	71,29 %
Salvador José Maciel	475	4,70 %	75,99 %
Bento Barroso Pereira	406	4,02 %	80,00 %
Jacinto Roque de Sena Pereira	403	3,99 %	83,99 %
Candido Baptista de OLiveira	291	2,88 %	86,87 %
Antero José Ferreira de Brito	225	2,23 %	89,09 %
José Pereira Pinto	209	2,07 %	91,16 %
José Manuel de Almeida	204	2,02 %	93,18 %
Joaquim Antão Fernandes Leão	138	1,36 %	94,54 %
Tristão Pio dos Santos	125	1,24 %	95,78 %
Manuel da Fonseca Lima e Silva	116	1,15 %	96,92 %
Jerônimo Francisco Coelho	111	1,10 %	98,02 %
Pedro de Alcântara Bellegarde	100	0,99%	99,01%
João Paulo dos Santos Barreto	62	0,61 %	99,62 %
José Clemente Pereira	28	0,28 %	99,90 %
Sebastião do Rego Barros	7	0,07 %	99,97 %
Joaquim Vieira da Silva e Sousa	3	0,03 %	100,00 %
Total:	10.111	100,00 %	

Fonte: elaboração própria, com base em CAMINHA, 1985, p. 148-155

Tal movimento tampouco provou-se eficaz, tamanha a variância entre os mandatos dos ministros, à exceção de dois nomes que podem ser claramente identificados: Joaquim José Rodrigues Torres e Antônio Francisco de Paula e Holanda Hollanda Cavalcanti, que, sozinhos, ocuparam a pasta por 28,43% do período, ainda que o tenham feito em mais de um mandato: sete e duas vezes, respectivamente.

Como se verá ao longo deste capítulo especificamente, essa primeira aproximação não visou aplicar uma metodologia serial às fontes, afastando-se de uma história conjuntural ou mesmo modelar, no sentido que Frédéric Mauro⁵¹ imprimiu a esses termos. Um argumento contrário ao que se acaba de expor acima é a subjetividade do recorte temporal da série (1831-1858), que elegeu uma data política maior (a abdicação e o início subsequente da Regência) e um evento de vulto menor incomparavelmente menos significativo dentro da história política do império (a criação do Conselho Naval).

⁵¹ MAURO, Frédéric. Da história seriada ou estatística à história freqüencial ou estrutural: o caso do Brasil. *Revista Brasileira de Economia*, v. 26, n. 3, p. 303-310, 1972, p. 305-306.

Impossível divagar em abstrações quantitativas construídas sobre uma amostra de seleção – poder-se-ia argumentar – tendenciosa; em verdade, é o malogro da aproximação estatística que denuncia a primeira conclusão a que se pode chegar: restam patentes a sucessão irrefreável de ministros como dado da realidade e a exiguidade dos mandatos de cada um deles à frente da pasta. Esta última somente pode ser relativizada quando se considera a recorrência de nomes muito específicos como a já citada tríade, a qual, sozinha, preencheu dois quintos do período analisado.

Incorreto e precipitado também seria partir daí para a conclusão de que o tempo de cada ministro à frente da pasta guarda correlação forte e estrita com a sua contribuição para a cultura política do império na manifestação que tal ação poderia assumir na pasta naval. Um exemplo que empiricamente contraria a possibilidade de generalizar-se a intuição dessa correlação é o do ministro Zacharias de Góes e Vasconcellos, quem, não obstante o exercício de seu único mandato, foi decisivo para a criação do Conselho Naval, possivelmente, como se verá no próximo capítulo, devido a uma conjuntura política e fiscal que permitiram a gênese do órgão, já gestado desde a década de 1830.

E, embora seja impossível generalizar essa correlação entre o tempo de cada personagem à frente da pasta e a eficácia dos programas ministeriais, um caso específico – o de Joaquim José Rodrigues Torres – requer um olhar especial. Como já se apontou, ministro por sete vezes, e umas das figuras-chave do que viria a ser a política saquarema⁵², Rodrigues Torres, que integrou o *Ministério das Capacidades* de 1837⁵³, foi um dos principais organizadores do Regresso Conservador no governo e no parlamento, âmbito em que também atuou.

⁵²MATTOS, 2017, p. 120:

“Todavia, o apelido saquarema não deixou de guardar para sempre um traço marcadamente particular. Por saquaremas se denominariam sempre e antes de tudo os conservadores fluminenses, e se assim ocorria era porque eles tendiam a se apresentar organizados e a ser dirigidos pela “trindade saquarema”: Rodrigues Torres, futuro Visconde de Itaboraí, Paulino José Soares de Sousa, futuro Visconde do Uruguai, e Eusébio de Queirós. A propósito dos três, comenta Joaquim Nabuco que, na sessão de 1843, ‘se não tinham o renome dos chefes do Senado, Olinda, Vasconcelos e Honório, tinham já de fato a direção do partido’”.

⁵³ALMEIDA, Felipe Pessanha. *A Secretaria de Estado dos Negócios da Marinha (1822-1891)*. Cadernos MAPA n. 8. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2014. Disponível em <<http://mapa.an.gov.br/index.php/publicacoes?layout=&id=472>>. Acesso em: 16 nov. 2023, p. 12:

Seu primeiro Gabinete [referindo-se ao partido da ordem], não por acaso, ficou conhecido como o ‘Ministério das Capacidades’, porque seus membros, de acordo com eles próprios, não eram apenas melhores politicamente que seus antecessores, mas eram mais capazes e preparados para administrar a nação.

1.2 – Análise dos relatórios ministeriais

É em sua pena que pode a primeira crítica pungente à (des)organização na pasta da marinha ser identificada, precisamente em 1833⁵⁴. No relatório elaborado naquele ano, o ministro inicia sua exposição à Câmara dos Deputados relatando os vícios de que padecia a armada: pessoal insuficiente; arsenais provinciais em que navios estragavam em diques, ao tempo; sedição de trezentas praças no ano anterior; formação deficiente de oficiais de marinha; desestímulo para a vida a bordo e necessidade de incentivo de recrutamento.

É bastante curiosa a noção de contágio que transparece o relatório: por um lado, deveria a marinha dotar-se de pequenas embarcações de maneira a formar um “cordão sanitário”⁵⁵ contra o tráfico de africanos. Não fica claro se a escravidão enquanto estatuto é a doença a ser sanitizada ou se Rodrigues Torres condena o aumento do número de escravizados no império por sua condição de africanos, de forma que o combate ao tráfico minoraria o número de negros e sanitizaria a população. Em todo caso, o ministro mobiliza, ainda dentro do campo semântico do contágio, a noção de que a indisciplina entre as praças sediciosas da marinha teria tido origem num estado geral de indisciplina de que padeceria o país. Tal disposição chegaria a contagiar a marinha – força que figura como pilar da manutenção tanto da independência quanto da integridade territorial, estreitamente vinculadas na forma na monarquia constitucional⁵⁶.

Após extensas considerações, num *crescendo* que leva o leitor – isto é, os deputados – a um estado de aflição com a condição da “Marinha Militar” de seu país em ameaça existencial, Rodrigues Torres arremata com um desfecho apelativo e que marcaria os demais relatórios ministeriais:

Por muitas vezes, senhores tenho tido occasião de notar quão viciosamente é organizado o Ministerio da marinha. Neste ramo da administração publica, ninguem ignora, tudo está ainda por crear, ou deve ser reformado. Artes marítimas, instrucção, estabelecimento de necessarias manufacturas, conveniente organização do pessoal da nossa armada são, além de outros importantíssimos [sic.] objectos, que devem constantemente ocupar a atenção dos que estão della incumbidos; e vós mui bem sabeis quanta perseverança e aturados esforços são precisos para nisto conseguirem-se preciosos resultados. O Ministro da Marinha, conforme a nossa actual organização administrativa, é o centro d'onde partem os impulsos, que

⁵⁴Embora seja referente ao ano de 1832, baliza temporal desta pesquisa, o relatório foi apresentado à Câmara em 8 de maio de 1833. Os relatórios eram apresentados no ano seguinte ao de sua confecção, salvo raras exceções.

⁵⁵Relatório do Ministério da Marinha, doravante RMM, de 1838, p. 3.

⁵⁶MATTOS, Ilmar Rohloff de. Construtores e herdeiros: a trama dos interesses na construção da unidade política. *Almanack Braziliense*, n. 1, p. 8-26, 2005, p. 22.

cumpre comunicar ás diversas molas da sua Repartiçao; e como os planos, como as vistas dos diferentes homens, que de continuo se sucedem na suprema administração, de necessidade variam, varia também com elles a direcção da marcha dos negocios.

Assim impossivel se torna essa uniformidade de vistas, essa experiença, e perseverança, de que só podem resultar os melhoramentos reclamados pelo estado da nossa marinha militar.

Estas verdades, Senhores, não vos são por certo desconhecidas, nem o Corpo Legislativo, cuja solicitude se tem altamente manifestado por tudo, que pôde additar ao bem ser do povo brasileiro, se deslembra das em occasião opportuna. Cumpria-me, porém, em observancia ao art. 42 da Carta de Lei de 15 de dezembro de 1830, não passal-as aqui em silêncio, sendo que de sua importância estou penetrado.

Possais vós, Augustos e Dignissimos Senhores representantes da Nação, obter por premmio de vossos desvelos dar á nossa força naval o grão de energia, que lhe convem. Seguramente não lhe será este o menor titulo de vossa gloria.

Palacio do Rio de Janeiro em 8 de Maio de 1833.

Subjazem à totalidade do texto duas noções, que são o clímax da sequência narrativo-expositiva de Rodrigues Torres: por um lado, a desordem está instaurada, de modo que na marinha tudo está “por crear, ou deve ser reformado”. Por outro lado, a sucessão de ministros no cargo – sucessão essa que se refere ao tempo anterior à primeira passagem de Rodrigues Torres pela pasta, e que a primeira aproximação realizada por meio da tabela acima comprovou para os anos subsequentes – inviabiliza a estabilidade de um programa ou projeto. Com isso em mente, o saquarema então apoia-se no art. 42 da Lei de 15 de dezembro de 1830⁵⁷ e curiosamente informa à instância legislativa – e, portanto, política – que, na marinha, ela não pode preponderar; a função dessa instância deve limitar-se a compor mecanismos que reforcem o teor administrativo da armada em desfavor da política, reafirmando, assim, o caráter da força enquanto instituição de Estado. À política, em suma, cabe autorizar que a administração domine os espaços de poder, exatamente o mesmo movimento que caracteriza o Regresso Conservador e que será acerbamente criticado pelos liberais⁵⁸.

⁵⁷Art. 42. Os Ministros e Secretarios de Estado dos Negocios do Imperio, Justiça, Fazenda, Guerra, Estrangeiros, e Marinha, apresentarão d'ora em diante na Camara dos Deputados, até o dia quinze de Maio, relatorios impressos, nos quaes mui circumstaciadamente exponham o estado dos negocios a cargo de cada Repartiçao, as medidas tomadas para o desempenho de seus deveres, e a necessidade, ou utilidade do augmento, ou diminuição de suas respectivas despezas. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-38056-15-dezembro-1830-565833-publicacaooriginal-89571-pl.html>. Acesso em: 23 out. 2023.

⁵⁸Sobre a oposição entre política e administração, ver MATTOS, 2017, p. 201.

Em 1833, os argumentos de Rodrigues Torres estavam embasados em problemas estruturais extemporaneamente verificáveis. Desde a Independência da Cisplatina em 1828, o grande evento político que marcara o cenário do império fora a Abdicação de Pedro I e o início da Regência. Esse cenário agravar-se-ia radicalmente nos dois anos subsequentes: em 1834, o Ato Adicional foi promulgado e, em 1835, eclodiram a Revolta dos Malês, na Bahia, e os dois levantes que puseram o país em risco de desagregação territorial (a partir da perspectiva gestada pelo Rio de Janeiro): a Cabanagem, no Norte; a Farroupilha, no Sul do império e as demais revoltas e rebeliões que grassaram no país⁵⁹.

Em 1834, a crítica já terá tomado uma forma ligeiramente diferente e dotada de uma cativante metáfora que não escapou a Adriana Barreto de Souza⁶⁰. Na pena do mesmo Rodrigues Torres, o relatório referente ao ano de 1833⁶¹ (apresentado em 1834), isto é, localizado após a aprovação do Código Criminal (1830)⁶² e anteriormente ao Ato Adicional (12 de agosto de 1834), é o primeiro a portar explícita a noção de que a marinha carecia de um órgão consultivo. É especialmente curioso que, à beira da extinção do Conselho de Estado, Rodrigues Torres esteja sugerindo ao Parlamento que crie um Conselho para auxiliar o ministro da marinha:

Ja o anno proximo tive, neste lugar mesmo, de fazer algumas reflexões sobre a Administração Suprema da Marinha, ás quaes devo agora ajuntar, que a falta de perseverança, e de uniformidade, que necessariamente se deve observar nos planos, e vistas dos diferentes Ministros; falta que então assignalei como hum grave inconveniente, parece tanto mais inevitável, e perniciosa, quando se atende aos variados conhecimentos, e experiencias que he preciso reunir, para desempenhar os importantes trabalhos, que reclama o estado da nossa Marinha Militar; experiencias, e conhecimentos, que dificultosamente se podem achar reunidos em hum só indivíduo. E, para dizer o de passagem, tão pouco he entre nós mesmos o conhecimento desta verdade, que foi elle que deu lugar á criação do Concelho Supremo Militar em o anno de 1808. Desgraçadamente não só pela incompatibilidade de suas funções, mas ainda pela pouca importancia das que lhe foram atribuídas, como corpo consultivo, e pela sua composição mesma esta instituição está bem longe de desempenhar o fim, que se propozera o Alvará o primeiro de Abril do dito anno. Alias encarado o Concelho Supremo Militar como Tribunal Judiciário, apresenta-se elle hum Edifício gothicó no meio das nossas modernas instituições. Acautelemo-nos porém contra os desejos de tudo simplificar em matéria administrativa : não queiramos, destruindo o que se acha em desharmonia com o nosso estado politico, confundir com huma

⁵⁹Para uma noção mais concreta do sentimento de perigo existencial, ver duas importantes referências: KRAUSE; SOARES, 2022, p. 122-128 e CARVALHO, 2017, p. 13-22.

⁶⁰SOUZA, 1999, 2012.

⁶¹RMM, 1833.

⁶²Ibidem, p. 61.

instituição incompleta, e viciosa, o principio, a idéa primordial que lhe déra origem (grifo meu).

A crítica acerba ao Conselho Supremo Militar, tachado de “*Edifício Gothicó*”⁶³ a fim de se lhe atribuir conotação de vetusta instituição no seio do Estado que se pretendia modernizar, reprova exatamente o fato de que ao dito colegiado faltava a capacidade de aconselhar. Vício substantivo, não poderia ser corrigido pela via de reformular-se a instituição; ao revés, cabia mesmo não ceder à tentação “de tudo simplificar em materia administrativa”, isto é, não deveria o Estado buscar reformar o órgão, cabendo formular um novo conselho que incorporasse o princípio consultivo que em 1808 fundamentara a criação do Conselho Supremo Militar, não obstante minorado nos anos subsequentes em favor da função judicial que nele preponderou.

Adriana Barreto de Souza identificou essa proposta com uma particularização da luta da marinha pela criação de uma instância consultiva⁶⁴. Entendo, entretanto, que, nesse momento, não se trate de uma particularização de interesses de uma classe dentro do aparelho do Estado, não sendo sequer possível falar em classe nesse então: malgrado apresente as peculiaridades de que se revestia a força de mar, Rodrigues Torres não é oficial de marinha e chega a ocupar diversas posições na administração pública, não havendo motivo para que atrelasse sua carreira política incipiente com o particularismo da luta de uma das muitas “repartições” que ocupou. Para mais, é preciso ter em mente que, embora a eventual criação de um Conselho Naval viesse a beneficiar alguns oficiais – em termos de prestígio e ordenados – o argumento principal mobilizado é de que a externalidade em termos de segurança jurídico-política reverte-se para o próprio ministro, para o governo enquanto “política”, e, em última análise, para o Estado enquanto “administração”. Por fim, integra a fala de Rodrigues Torres um movimento mais amplo de recurso à administração em desfavor da política, que, como se viu acima, já estava muito claro no relatório de 1832 (apresentado

⁶³“GOTHICO, adj. Conforme á maneira, estilo, uso, costume dos Godos, v. g. edificio de traça Gothica. § Gosto, estilo – i. e. mào, rude.” Cf. BLUTEAU, Rafael; MORAES SILVA, Antonio de. *Diccionario da Lingua Portugueza composto pelo padre D. Rafael Bluteau, reformado e acrescentado por Antonio de Moraes Silva natural do Rio de Janeiro*. Lisboa: Officina de Simão Thaddeo Ferreira, 1789, t. 1, p. 664. Disponível em: <<https://permalink.bnd.bnportugal.gov.pt/records/item/79346-diccionario-da-lingua-portugueza-composto-pelo-padre-d-rafael-bluteau>>. Acesso em 27 abr. 2024.

“Gothico adj. Conforme o uso, etc. dos Godos. Fig. Mào rude, faltando de estilo, e cousas semelhantes.” Cf. SILVA PINTO, Luiz maria da. *Diccionario da Lingua Brasileira*. Ouro Preto: Typographia de Silva, 1832, p. 406. Disponível em: < <https://digital.bbm.usp.br/view/?45000038026&bbm/5414#page/406/mode/2up>>. Acesso em 27 abr. 2024.

⁶⁴Ibidem, p. 73.

em 1833) como ideia, a qual desabrocha na forma de um conselho em 1834, inscrevendo-se, portanto, num arco mais amplo que viria a compor um dos pilares discursivos centrais do Regresso (o recurso à administração em desfavor da política) e que, nesse caso, antecipa-se à dissolução do Conselho de Estado ainda naquele 1834.

Criticado o Conselho Supremo Militar e sustentada a necessidade de uma instância consultiva de que aquele órgão não dera cabo, o ministro passa a expor aos deputados as possibilidades já aventadas pelas nações “civilizadas”:

Na Inglaterra, Senhores, Vós o sabeis, desde o reinado de Carlos I, a direcção suprema da Marinha he confiada a hum Concelho de sete membros, trez dos quaes são Officiaes da Armada, trez dos outros Officiaes Civis, e o séptimo, que he o Presidente, pode pertencer a huma, ou á outra destas duas classes. E a este sistema, que em verdade não apresenta a seductora idéa da máxima simplicidade, deve a Grão Bretanha em parte a superioridade, que tem o seu Pavilhão exercido sobre os Mares do Globo.

A França, bem que não copisasse fielmente da Inglaterra essa instituição, creou com tudo em 1825 hum Concelho do Almirantado, cujas funções, posto que meramente consultivas, são todavia mui extensas, e importantes; e o Concelho do Almirantado lhe tem prestado relevantes serviços de organização, e aperfeiçoamento da Marinha Franceza.

No meu entender he um semelhante sistema, que convem adoptar para a nossa Marinha militar. He só delle que podem emanar as regras constantes dictadas pelos conhecimentos professionaes, e pratica esclarecida dos negocios da Repartição: he só elle que pode pôr esta importantissima parte da administração publica, a abrigo de caprichos, e vacilações: he só elle em fim que nos pode poupar a perda real de forças, que resulta de movimentos comunicados em sentidos contrarios ao mecanismo do Governo pelos diferentes Ministros, que de continuo se succedem n'elle.

O texto de Rodrigues Torres comporta a noção de que, no ramo naval, a administração deveria estabelecer relação de subordinação à técnica, o que é bastante sintomático de uma visão oitocentista que deve acomodar tecnologias governativas Modernas à nova realidade material possibilitada pela tecnologia material: no cerne do Estado imperial, deveria a eficiência da administração assentar-se no conhecimento técnico específico dos fatores materiais cujas possibilidades se multiplicavam e se aperfeiçoavam em escala anteriormente desconhecida, o que ia de encontro frontal à própria tecnologia consultiva e criava uma necessidade de ressignificá-la, recriando-a. O monopólio da violência, nessa definição weberiana, viabiliza-se pela introjeção do conhecimento técnico de exercício da coerção pela força no Estado, por meio da curiosa via de uma instituição de inspiração consultiva e, nessa medida, Moderna.

Sucedendo a Rodrigues Torres, José Pereira Pinto, Capitão de Mar e Guerra e um dos poucos militares da marinha a ocuparem endogenamente o cargo de ministro daquela repartição durante o período regencial, alude ao relatório de seu antecessor e mantém a crítica ao Conselho Supremo Militar:

O meu Antecessor no seu Relatorio apresentado na primeira Sessão da presente Legislatura, fez sabias reflexões acerca da necessidade que ha de reformar o nosso Conselho Supremo Militar.

Esta megestosa Instituição, posto que moldada sobre o « Supremo Conselho do Almirantado Inglez » ; todavia não preenche os mesmos fins, despresadas como forão, muitas de suas mais essenciaes e uteis attribuições, quer se considerem elles desempenhadas por huma pessoa, isto he, o Lord Primeiro Almirante, quer por muitas, sob o título de Lords Commissarios do Almirantado, em conformidade do disposto no Acto do Parlamento do 2º anno do Reinado de Guilherme e Maria. E para bem conhecer-se qual he o verdadeiro espirito da Lei, que deo existencia ao Almirantado Inglez, cumpre notar-se que além de ser Tribunal competente para conhecer de todos os negocios marítimos, cíveis, ou crimes, a elle pertence a plena administração do governo da Armada. He por suas ordens que se construem os Navios de guerra, ou se concertão, armão, aprovisionão, e são empregados em Estações Nacionaes ou Estrangeiras. São elles os que ordenão todos os pagamentos das espezas navaes, e formão o seu orçamento annual. Todas as promoções nas diferentes Classes, nomeações, ou demissões, á excepção de mui poucos Empregos, são obra sua; e bem assim todas as instrucções dadas aos Commandantes para sua direcção. Finalmente, he sob Consulta do Conselho do Almirantado que se conferem honras por assinalados e brilhantes serviços, se outórgão pensões, e dão gratificações. Assim, vós vedes, Senhores, que a Força Naval na Inglaterra, (e o mesmo acontece na França) tem hum centro de união e de actividade administrativa, para assim dizer perpetua, e independente da acção Ministerial, e de suas sempre fataes oscillações. Em paga disso he tambem a Marinha Ingleza a primeira do Mundo. O Governo, pois, espera de vossa sabedoria essa tão desejada reforma: seja ella hum dos monumentos, que gravem na memoria dos Povos os trabalhos da terceira legislatura do Império⁶⁵.

Dois modelos, nesse instante inicial, estruturaram as possibilidades de organização de um Conselho Naval: um de inspiração inglesa; outro de inspiração francesa. Embora Rodrigues Torres cite ambos como possibilidades, o modelo francês figura como decorrência e adaptação da experiência britânica, o qual, com José Pereira Pinto, passa a figurar sozinho, acrescida explicitamente a noção de que a superioridade incontestável da marinha britânica dever-se-ia à sua organização administrativa em torno desse conselho. O órgão, agora, passava a vincular-se a um projeto de poder naval em potência.

⁶⁵RMM, 1835, p. 5-6.

O relatório de 1836 é marcado pelo silêncio relativamente ao Conselho Naval. À frente da Pasta estava Salvador José Maciel, duramente criticado no parlamento, como se verá no Capítulo 2, por sua inabilidade na confecção desse relatório, a qual o próprio autor reputou à inexperiência à frente da pasta. Com Tristão Pio dos Santos, ainda naquele ano, vem a lume a primeira proposta de organização do órgão:

Augustos e Digníssimos Senhores Representantes da Nação.

Pelo Alvará do 1º de Abril de 1808 foi criado o Conselho Supremo Militar, a cujo cargo ficarão pertencendo todos os negócios, que competiam em Lisboa aos conselhos de guerra, do Almirantado e do Ultramar, e da sua data, e preambulo facilmente se infere, que a esperança do regresso do Rei para Portugal, e a urgencia dos negócios com a translação da Armada para o Brazil sómente então podiam desculpar o defeito da sua organização, pois não era de presumir que Officiaes Generaes do Exercito fossem juizes idoneos, e habilitados com conhecimentos profissionais, e a necessaria experiença para votarem com acerto nos casos de omissão, e comissão indicados no Regulamento Provisional da Marinha ou para avaliarem o merecimento dos Officiaes da Armada, nem o Governo podia esperar de um Tribunal assim composto aquele auxilio, que só poderia prestar-lhe se fosse incumbido de matérias concernentes á profissão de sus membros. Entretanto permaneceu sem alteração o mesmo conselho, não só depois que o Rei declarou a mudança da séde da Monarchia, mas ainda depois que o Brazil conseguiu a Independencia. Para obviar pois os inconvenientes, que resultam de um tal estados de cousas, para estabelecer a unidade neste importante ramo da força publica, e conseguir-se nexo, e clareza que convem adoptar no sistema da sua administração. O Regente, em Nome do Imperador o Senhor D. Pedro II, me encarregou de apresentar-vos a seguinte

PROPOSTA.

Art. 1.º Fica instaurado o conselho do Almirantado, o qual será composto de Officiaes Generaes da Armada, que fazem presentemente parte do Conselho Supremo Militar, e dos que forem nomeados até preencherem o numero de sete, sendo Presidente o mais graduado e tres Ministros togados para formação do conselho de justiça.

Art. 2.º Serão da competencia do dito conselho todos os negócios concernentes á Marinha em que até agora entendia o Conselho Supremo Militar, regulando-se para esse efeito pelas Leis e Disposições, porque se regia o Conselho do Almirantado, e que se acham em vigor.

Art. 3.º Para o expediente do Tribunal haverá: um Secretário, quatro Officiaes, um Porteiro e um Continuo.

Art. 4.º Os vencimentos de uns, e outros serão iguaes aos que percebem os Vogaes, e mais empregados do Conselho Supremo Militar.

Palacio do Rio de Janeiro em 14 de Junho de 1837.

Tristão Pio dos Santos.⁶⁶

A Primeira proposta difere acerbamente da ideia inicial de Rodrigues Torres. Não se trata de criar um Conselho meramente consultivo, mas de estabelecer uma nova instância jurídica a partir da limitação da jurisdição do Conselho Supremo Militar, em favor de uma nova jurisdição naval, amparada na tese de que não podem os oficiais do exército “entender” sobre as coisas da marinha. Esse movimento encaixa-se na ideia de particularização que acima esclareci não ser preponderante na proposta de Rodrigues Torres, o que reforço à vista no movimento contrário a essa particularização que, novamente à frente da pasta, propõe o membro da trindade saquarema, “opondo ao mesmo tempo o bem dirigido esforço da inercia contra as tentativas das inovações mal calculadas”.⁶⁷ Em sua pena, figura pela primeira vez o termo “Conselho Naval”:

PROPOSTA

APRESENTADA

á Assembléa Geral Legislativa pelo Exm. Sr. Conselheiro Joaquim José Rodrigues Torres, Ministro e Secretario de Estado dos Negocios da Marinha, em 16 de Maio de 1838

Augustos e Dignissimos Senhores Representantes da Nação.

A necessidade da creaçao de um Conselho Naval, que neutralize os inconvenientes, que resultam da continua successão dos Ministros, conservando as tradições de um serviço, em que tanto é mister sistema e perseverança, para se obterem uteis resultados, é hoje reconhecida de quantos têm tido occasião de avaliar os effeitos dessa instabilidade, á que tem estado exposta a Administração da Marinha.

Fiel porém ao principio que, a autoridade deve competir a quem tem a responsabilidade, e que esta não pôde ser mais plena e efficaz, do que quando recae sobre um unico individuo, entende o Governo deverem ser as funcções deste Conselho meramente consultivas; por isso, e pelas considerações, que já n'outro lugar tive honra de expor-vos, me ordenou o Regente interino em Nome do Imperador, que viesse apresentar-vos a seguinte

⁶⁶RMM, 1837 (proposta, p. 8).

⁶⁷RMM, 1838.

PROPOSTA.

Art. 1.^º Fica creado na capital do Imperio um Conselho Naval, composto de cinco Vogaes, nomeados pelo Governo, dos quaes tres, ao menos serão Officiaes de Marinha, escolhidos d'entre os mais distinctos, por suas luzes e experientia.

Art. 2.^º O Conselho Naval reunir-se-há sob a presidencia do Ministro da Marinha, o qual, em caso de empeditimento, será substituido por um dos membros por elle designado.

Art. 3.^º O Conselho Naval dará seu parecer sobre todos os objectos que dizem respeito :

§ 1.^º Á legislacão marítima.

§ 2.^º Á organizacão da força naval.

§ 3.^º Aos trabalhos e construcções marítimas.

§ 4.^º Á direccão e emprego das forças navaes em tempo de paz e guerra.

§ 5.^º Ao fornecimento dos Arsenaes de Marinha.

§ 6.^º Á distribuição, fiscalisação e contabilidade do material e dos dinheiros despendidos pela repartição da Marinha.

§ 7.^º Ás promoções, e recompensas pecuniarias dos Officiaes, e Officiaes Marinheiros da Armada.

§ 8.^º Á construcão, e administração dos pharóes, melhoramento, e conservação dos portos.

§ 9.^º Á administração, e conservação, e córtes de madeiras de construcção naval.

§ 10.^º Ás instrucções para os Commandantes das forças nacvaes segundo as commissões, que tiverem sido determinadas pelo governo.

Art. 4.^º Compete todavia ao Presidente do Conselho fazer executar, independentemente de ouvir, todas as deliberações do Governo, relativas ao serviço naval, cujo segredo se julgue necessario, dando todavia conhecimento dellas ao Conselho, logo que cesse a necessidade do segredo.

Art. 5.^º O Presidente do Conselho distribuirá pelos membros delle os trabalhos, que tiver por conveniente encarregar-lhes.

Art. 6.^º De dous em dous annos pelo menos, e extraordinariamente todas as vezes que o Governo julgar conveniente, será um, ou mais dos Vogaes do Conselho encarregado de visitar os Arsenaes, e outros estabelecimentos navaes do Imperio, para examinar:

1.^º Se as construcções, e ordens permanentes, dadas aos empregados sesses estabelecimentos, têm sido executadas com intelligencia, e pontualidade;

2.^º Se estas instrucções e ordens têm produzido effeitos uteis, ou perniciosos, ou se apresentam irregularidades, e incoherencias em relação ao systema geral do serviço;

3.^º Se os empregados desses estabelecimentos são capazes de preencher suas respectivas funções, e designar os que devem ser substituidos;

4.^º Examinar escrupulosamente tudo do que diz respeito á boa ordem, economia, e disciplina de taes estabelecimentos.

O Vogal, ou Vogaes encarregados de taes commissões farão relatorios circunstanciados das observações, a que derem lugar as inspecções, que fizerem, os quaes serão apresentados ao Conselho Naval, afim de que se tomem as medidas, que parecerem convenientes.

Art. 7.^º O Governo marcará a cada Vogal, encarregado destas visitas, uma somma razoavel para indemnização das despesas de viagem.

Art. 8.^º O expediente do Conselho Naval será feito pela Secretaria de Estado dos Negocios da Marinha, um dos Officiaes da qual servirá de Secretario do Conselho, assistirá ás suas sessões e escreverá as actas dellas.

Art. 9.^º Cada um dos Vogaes do Conselho Naval terá a gratificação mensal de duzentos mil réis. O Secretario do Conselho perceberá uma gratificação mensal de cincuenta mil réis.

Palacio do Rio de janeiro em 16 de Maio de 1838.

Joaquim José Rodrigues Torres.

A proposta de Rodrigues Torres, assaz mais refinada que a de Tristão Pio dos Santos, é clara na sua intenção de não subtrair ao Conselho Supremo Militar a sua atribuição judiciária no que concerne à marinha. No bojo do Ministério das Capacidades, importa ao ministro explicitar que se trata de um conselho exclusivamente administrativo, característica que está aliás presente também na defesa que Rodrigues Torres fez do papel que o segundo Conselho de Estado deveria desempenhar⁶⁸, o que reforça a hipótese de que o Conselho Naval, nesse momento, enquanto ideia, é parte estruturante do Regresso Conservador.

Agora ficaria o ministro obrigado a ouvir o Conselho e, no caso de decisões emergenciais, a comunicar-lhas prontamente. Por um lado, portanto, constrangido pelo órgão, assentado no domínio técnico-administrativo da repartição e, de outra parte, por ele assessorado e tendo sua responsabilidade lastreada precisamente por esse fato, definia-se a contrapartida pela virtual anulação do poder político em favor da instância administrativa, que passava também a integrar na forma de presidente do órgão.

⁶⁸Também foi criticado por Limpo de Abreu e pelo saquarema José Joaquim [sic.] Rodrigues Torres, visconde de Itaboraí – ambos futuros conselheiros [de Estado] –; este último fazia objeções ao papel político do Conselho, defendendo para o órgão funções exclusivamente administrativas e afirmando a responsabilidade dos ministros pelos atos do imperador, postura essa que permaneceria ao longo de todo o segundo reinado como a grande bandeira do Partido liberal, ao qual iria se opor anos mais tarde. MARTINS, 2007, p. 270.

Após a proposta de Torres, as menções ao Conselho Naval desaparecem novamente, permanecendo fora dos relatórios dos ministros da marinha de 1839 a 1842. Nesse último ano, há uma curiosa crítica ao Conselho Supremo Militar, ao qual Francisco Vilela Barbosa imputa a transgressão da constituição do império. Denunciando a indisciplina na Armada, conclui que não bastam os esforços “de authoridade”, pois

faz-se necessaria uma reforma do Código penal da Marinha, e no do respectivo processo; bem como é mister cassar a faculdade de moderar as penas de que há muito está de posse o Conselho Supremo Militar contra a Constituição do Imperio, que só concede esta regalia ao Soberano Poder Moderador; e tanto mais hoje, que as causas Militares já não tem o recurso de revista. Senhores, aos juizes só deve competir a aplicação da pena ao facto na conformidade da Lei. **Si lhes concedeis arbitrio, tirae-lhes a responsabilidade**⁶⁹ (grifo meu).

Figura chave no Golpe da maioridade⁷⁰, pungentes são as palavras do Marquês de Paranaguá e traem profundamente a visão que o eminente político conservava da estrutura administrativa do império. Embora sequer mencione o Conselho Naval, fica evidente a noção de que o Conselho Supremo Militar usurpara ao Imperador parte do Poder Moderador que lhe cabia pessoalmente. Fazendo-o, passavam a dotar-se de arbítrio os juízes daquele tribunal e, nessa medida, ironiza que faltava somente tornar-lhes irresponsáveis⁷¹ como o monarca, especialmente à vista da recente reconstituição do Conselho de Estado.

Ainda naquele ano, é novamente Rodrigues Torres que torna a chamar a atenção da Câmara para a necessidade do Conselho Naval, cuja criação já propusera formalmente: “Continuo, pois, a pensar que a Repartição da Marinha tem necessidade de hum Conselho

⁶⁹RMM, 1842, p. 21.

⁷⁰NEEDELL, Jeffrey D. *The party of order: the conservatives, the state, and slavery in the Brazilian monarchy, 1831-1871*. Stanford University Press, 2006., p. 101.

⁷¹Conforme previsto na Constituição de 1824, “Art. 99. A pessoa do Imperador é inviolável, e Sagrada: Elle não está sujeito a responsabilidade alguma.” NOGUEIRA, Octaciano. *Constituições Brasileiras: 1824*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012. Coleção Constituições brasileiras, v. 1. Isto é, no Exercício do quarto poder, não ficava o monarca sujeito à responsabilização por seus atos, o que se compensava pela responsabilidade que recaía sobre os ministros e o Conselho de Estado. Maria Fernanda Vieira Martins (2007, p. 268) explica que:

Quanto à questão das responsabilidades, ou da responsabilização pela tomada de decisões, o Poder Moderador era, então, a peça fundamental. De fato, a irresponsabilidade do monarca estava prevista na Constituição, cuja figura era descrita como inviolável e sagrada. As decisões do Executivo eram responsabilidade dos próprios ministros, mas no que se referia à responsabilidade do Poder Moderador, esta não poderia recair sobre o monarca. Era necessária, com o que concordavam situação e oposição, conservadores e liberais, alguma instância que, como o próprio imperador, pudesse exercer esse papel idônea e imparcialmente, sem estar sujeita aos demais poderes, o que dava à criação do Conselho uma justificativa jurídica consistente.

convenientemente organizado, d'onde emanem todas as decisões e ordens, em nome todavia do ministro, que deverá ter voto preponderante". Reiterada fica a noção de que agora deve o Conselho deliberar, validando-se o papel do ministro pelo próprio estatuto de sua integração ao órgão.

Em 1844, Antônio Francisco de Paula e Holanda Hollanda Cavalcanti retoma a discussão do Conselho Naval, cuidando de encaixá-lo numa problemática maior: como se viu acima, o segundo Conselho de Estado acabara de ser reinstituído, o que na prática tornava a articular o Poder Moderador privativo do monarca e recriava mais uma instância jurídico-administrativa no bojo do Estado Imperial. Relativamente à marinha,

O Conselho d'Estado entra na organisação administrativa da Repartição da Marinha, já como consultivo, nos Regulamentos e casos mais graves da administração, já como judicial em questões de Direito internacional, e nos conflictos de atribuições dos Tribunaes; nos casos de Regulamentos para a boa execução das leis tem o Conselho auxiliado a Repartição, como era de esperar de huma tão util instituição; não tem porém tido ainda occasião de exercitar-se nas suas atribuições judiciais em negócios pertencentes á esta Repartição; e o pouco tempo de existência deste Tribunal não nos habilita ainda, para bem conhecer toda a influencia das suas atribuições administrativas nos negócios da Marinha.⁷²

A "nova" corte implica uma reabilitação aos usos da instituição no âmbito da administração da Armada, e a sua recriação pode indicar uma incerteza em torno da criação do Conselho Naval. Conforme o relatório de Holland Cavalcanti, segue, contudo, a crítica acerba ao Conselho Supremo Militar:

Os Conselhos Supremo Militar e de Justiça são cosntituidos, o primeiro para expender e consultar sobre todos os negócios relativos á disciplina e economia das diferentes classes d'Armada; sobre quaequer pretenções, duvidas, ou reclamações ácerca de promoções, ou de ocorrências em serviço, que affectem o direito de cada hum, ou de qualquer classe d'Armada, assim como também sobre questões de fazenda e quaequer outras, quando assim o exige o bom andamento do serviço. O Conselho Supremo Militar de Justiça differe do primeiro na sua composição, accrescendo ao seu pessoal tres Juizes Letrados, e assim constitue o Supremo Tribunal Judiciario do Exercito e Armada, e desempenha um ultima Instancia as funções de Tribunal de Prezas; sendo também consultivo em objectos que tem relação com a boa administração da Justiça. Por analogia a este Conselho Supremo Militar de Justiça existem, em alguns pontos mais remotos do Imperio, Tribunaes Militares, com algumas das atribuições daquelle, e que tambem decidem em ultima Instancia nos Processos Militares. Da propria Lei organica do

⁷²RMM, 1844, p. 4.

Conselho Supremo Militar e do de Justiça se conhece que suas attribuições forão conglomeradas provisoriamente, e como que meramente substitutiva das de outros Tribunaes de outr'ora, que tinhão extremadas attribuições já de Marinha, já de Guerra, e se bem attendermos ao que a experiença nos tem provado, quanto aos defeitos de tal apinhoamento de attribuições, reconhecer-se-há, que existe vicio nesta Instituição; e não me presumindo haititado para indicar as medidas, que conviria adoptar para bem organizar-se um ramo de administração efficaz de Marinha; todavia sou de opinião, que os proprios membros Militares dos dous referidos Conselhos, que são Officiaes Generaes do mar, poderião separadamente constituir um Conselho Naval, ou do Almirantado, que debaixo da Presidencia do respectivo Ministro, e auxiliado por hum dos dous Juizes Togados, attendesse ás necessidades da Administração da Marinha em geral. Esta opinião he abonada por pessoas de longa e reconhecida experiença, entre as quaes muito se distinguem o Almirante Miguel José de Oliveira Pinto, e o Chefe de Esquadra Miguel de Sousa Mello e Alvim, que sobre este mesmo assumpto tem apresentado alguns trabalhos; e mesmo já huma Proposta foi feita á Assembléa Geral no anno de 1838.

O Magistrado Togado, que fizesse parte desse Conselho Naval tornaria dispensavel a cooperação de qualquer outro procurador da Coroa, Soberania e Fazenda Nacional, ou de qualquer outra semelhante denominação, ou cathegoria, ficando encarregado de todas as respectivas attribuições, pelo que respeita á repartição da Marinha.

Com essa colocação, Hollanda Cavalcanti retoma a proposta de Tristão Pio dos Santos e a funde à proposta de Rodrigues Torres: o presidente do Conselho Naval seguiria sendo o ministro da marinha, porém o órgão estaria dotado de membros efetivos do Conselho Supremo Militar, que de alguma maneira saía reabilitado após a crítica severa que lhe pôs Paranaguá. De sua parte, o órgão consultivo ao ministro da marinha ora aparece adjetivado como Conselho *Especial* Naval:⁷³

Á vossa sabedoria, Senhores, não pôde escapar a immediata conveniencia da desannexação das funcções do Almirantado das do antigo Conselho de Guerra, a não preferirdes a nova creaçao de hum Couselho, sim Especial, mas meramente administrativo, e como tal insufficiente para a parte relativa á disciplina militar que se vai hum tanto abalada na Armada, sem que nos possa servir de arresto a pratica em outros paizes livres e constitucionaes, que conservão em vigor pleno e nunca interrompido a disciplina militar, especialmente a da Marinha.

(...)

Quanto ao estado do Quartel general da Marinha devo tambem reportar-me ao que se Vos disse a semelhante respeito em janeiro passado, accresentando, que o Conselho Especial Naval, em que acima se falou, contribuiria muito para definir melhor todas as respectivas attribuições daquelle Estação.

⁷³Ibidem, p. 5.

Aquela reabilitação cumpre assim a função de oferecer a criação do Conselho Naval como alternativa ao desmembramento do Conselho Supremo Militar, postura de cautela que assume sua forma mais explícita no relatório de 1847, após o hiato sobre o tema nos relatórios de 1845 e 1846, quando Manoel Felizardo de Sousa e Mello afirma que “O Conselho Supremo Militar e de Justiça não me parece poder bem desempenhar os fins de sua instituição, pelo que toca á Repartição da Marinha: não ouso todavia, sem maior experiençia dos negocios, indicar as alterações de que necessita.”⁷⁴ Em 1848, Manoel Vieira Tosta⁷⁵, então inscrito no arco maior de reformas administrativas que atravessou a marinha na década de 1840⁷⁶, postulava que:

Estão ainda por definir as attribuições do Quartel General, que entretanto vai uzando da maior parte d'aquellas, que competião ao antigo Major General da Armada, acerca da fiscalisaçāo, economia e disciplina dos navios, Corpos, Hospitaes e diferentes classes, servindo de vehiculo das ordens do Minsitro respectivo. A não ser restabelecido aquelle cargo, haverá difficultade em determinar as funcções do Quartel General sobre bases permanentes, enquanto não for resolvida a creaçāo do Conselho Naval, lembrado em diversos Relatorios, como uma das necessidades as Administraçāo da Marinha, para tiral-a da oscillaçāo e incerteza, com que marcha, por cauza das frequentes mudanças ministeriaes, que são inevitáveis nos payzes regidos pelo sistema representativo. É com aquella instituição, que se há de imprimir nos negocios navaes certo caracter de uniformidade e perseverança nos planos e vistas, que ligue ao passado o prezente e o futuro, sem contudo entorpecer o progresso bem entendido. Não me atrevo a assegurar que a proposta apresentada por um dos meus illustrados predecessores reune todas as condições indispensaveis ao bom andamento da Administraçāo; entendo porem que uma destas, talvez a mais essencial, é que a organisaçāo seja simples, e dê logar á intervençāo das mais eminentes capacidades da nossa Marinha, versadas na pratica esclarecida dos negocios, que lhe são relativos. Um Conselho formado de taes elementos, sob a presidencia do Ministro, a quem sempre ficaria inteira liberdade de decidir, como aquelle que é constitucionalmente responsavel pela sorte da administraçāo, serviria, a meu vēr, com alguma vantagem, se, dividido em Secções especiaes para o estudo e exame dos diversos ramos da organisaçāo naval, fossem os planos e trabalhos destas resolvidos pelo Conselho, e depois póstos em execuçāo debaixo da direcçāo d'aquelle, que os tivessem iniciado. Desta maneira penso eu que se chegaria a crear um systēma administrativo, capaz de dar algum desenvolvimento ao germen da nossa grandeza marítima, e se evitaria a variedade de pensamentos, que torna quazi improficia e sem rezultado a maior parte dos esforços das diversas administraçōes. Nos negocios da Marinha, mais do que em quaesquer outros, se exige grande previdencia, muita coherencia e respeito para com as tradiçōes, e ao mesmo tempo o maior espirito de progresso. Nenhum outro offerece mais dificuldades, que

⁷⁴RMM, 1847, p. 4.

⁷⁵Barão (1855), Visconde com Grandeza (1872) e Marquês (1888) de Muritiba.

⁷⁶ALMEIDA, 2014, p. 10.

só a perseverança e paciencia são capazes de superar. É pois urgente adoptar alguma medida propria a estabelecer as bases de um systêma administrativo, em que se verifiquem aquellas essenciaes condições.⁷⁷

A influência da cultura política imperial em pleno funcionamento e intercâmbio institucional com as ideias em gestação de novas instituições culminam na proposta de divisão do Conselho Naval em seções, influência nítida da contraparte exercida pelo Conselho de Estado. No caso naval, caberia à administração delinear projetos e políticas endogenamente, ficando o ministro incumbido da responsabilidade sobre a gestão dos assuntos navais, como elo entre o apartado e estável mundo administrativo e o conturbado – porque sujeito ao devir constante derivado do “systema representativo” – mundo político. Dessa curiosa antítese nasce a fórmula modernizante para a qual a ordem – especialmente plasmada no partido homônimo – gera as condições para o progresso, que aqui é concebido tanto na sua dimensão estruturante – a da técnica – quanto na modulação da sociedade pela via de um discurso civilizador calcado na própria ordem⁷⁸. Civilizam-se os corpos, dominam-se as técnicas; e, para tal, aparta-se a administração da política, instância à qual cabe tão somente a responsabilidade pelos atos administrativos, movimento na mesma direção, ainda que em sentido exatamente inverso ao praticado na relação do monarca com o Conselho de Estado: este responsável; aquele, irresponsável.

É o discurso civilizatório que retoma hausto após o hiato de dois anos do próprio Vieira Tosta, ministro que arremata o relatório referente ao ano de 1851, reforçando a necessidade de uma instituição de cunho Moderno para viabilizar o projeto de consolidação do Estado oitocentista:

Dando fim ao presente Relatorio, pederei a attenção do Corpo Legislativo sobre a Conveniencia de crear-se um Conselho Naval proposto por hum dos meus dignos predecessores, dotando assim a Marinha com huma instituição, que a tornará até certo ponto independente das vicissitudes políticas, e poderá eleval-a ao gráo de adiantamento e de prosperidade necessario á segurança do Paiz e defesa de seus interesses.

Rio de Janeiro de Maio de 1852

Manoel Vieira Tosta⁷⁹

⁷⁷RMM, 1848, p. 1

⁷⁸ELIAS, Norbert. *O processo civilizador*. Rio de Janeiro: Zahar, 2022, p.193.

⁷⁹RMM, 1851, p. 22.

Em 1852, sob a varinha de Zacharias de Góes e Vasconcellos, que ficaria celebrizado por criticar o Poder Moderador com uma das obras mais famosas e basilares da literatura jurídico-política do Brasil imperial⁸⁰, consta o Conselho Naval, pela primeira vez, como um tópico específico do documento, reflexo da monta e da recorrência que o tema adquiriu:

CONSELHO NAVAL

Não figura ainda esta instituição entre as que possue a nossa Marinha, e todavia ninguem há que lhe conteste as vantagens, antes tem sido reconhecidas em seus relatorios como necessidade indeclinavel por mais de hum dos meos antecessores. As razões, que persuadem a adopção de tal Conselho, são tão evidentes e de todos conhecidas, que escusado he referir miudamente; sendo bastante, para dar-lhe assentimento, trazer á lembrança: 1.º que esse Conselho, convenientemente organizado, pôde servir como hum ponto de apoio, para se transmittirem as tradições da Marinha de Guerra, e instar-se pela realisaçao de planos, e melhoramentos, que ora se perdem, ou fluctuaõ incertos na absoluta dependencia das vicissitudes da politica, e das ideias que ellas fazem subir ao poder; 2.º que os esclarecimentos, que hoje se obtem com infinitos rodeios, e muitas vezes incompletos, serão dados em promptidão ao Minsitro por certo numero de homens profissionaes, que em torno delle se grupem, e cada hum dos quaes esteja no caso de emitir sobre as medidas de que se tratar, hum juiso tanto mais seguro e reflectidamente dado, quanto he constante que pôde ali mesmo ser immediatamente contrariado com razões mais fortes; 3º, que he mais consentaneo ás formulas e indole do regimen representativo ter o Ministro hum Conselho, a quem ouça nos objectos, que pertencem á direccão superior da Marinha nas ordens principaes relativas á Força Naval, **eleva-os aos seos proprios olhos**, e dálhes uma tal consideração, que nenhum Official da Armada, digno desse nome, deixará de sentir-se estimulado a habilitar-se com estudos, e á proceder de modo que possa hum dia merecer na carreira, que segue, ser incumbido de tão importantes funcções.

Este util instrumento de administração, cuja urgente necesidade he d'á tanto tempo reconhecida, parece todavia que convem ser talhado menos pelo molde do almirantado inglez, e do almirantado portuguez, regulado pelo Alvará de 26 de Outubro de 1796, hum e outro composto de maneira a ter cada membro do Conselho voto da mesma natureza que o respectivo presidente, do que pelo do almirantado francez, qual foi organizado pelo Decreto de 9 de Junho do anno proximo preterito, onde se fixa como regra – *que o Minsitro, único responsavel, não he jamais obrigado á seguir o parecer do Conselho,* – procurando-se assim hum meio termo entre um Ministro da Marinha, que quer tudo fazer, e hum Minsitro que nada pode fazer.

E o modo de dotar-se quanto antes a Marinha de tão util instituição, creio que seria autorisar o corpo legislativo ao Governo á creal-a por hum Decreto,

⁸⁰VASCONCELLOS, Zacharias de Góes e. *Da natureza e limites do Poder Moderador*. Brasília: Senado Federal, 1978.

sujeitando-a depois em um prazo marcado, que deverá ser rasoável para haver tempo de consultar-se a experiência, à sua definitiva aprovação⁸¹ (Em negrito, grifo meu; em itálico, grifo do autor).

Ao elevar esses homens inominados à altura de seus próprios olhos, o ministro da marinha assegura o seu lugar como *agentes da administração pública*⁸², e, nesse movimento, assegura o desempenho de seu papel de agentes da centralização “Como se fossem olhos menores, extensões dos olhos do Imperador.”⁸³ Reforce-se ainda outra vez o teor discursivo desse movimento, sempre mais inflado que a sua consecução efetiva.

A guinada galicista deve-se ao fato de que a experiência francesa já não figura como variação qualitativa do Almirantado inglês, mas como modelo que permite, pela não obrigatoriedade da conformidade ministerial à deliberação do Conselho, assegurar o pilar da responsabilidade que, de outra parte ancora a possibilidade da irresponsabilização do monarca. Perceba-se que, acima ou abaixo do ministro, isto é, monarca ou Conselho Naval, a instância administrativa não pode ser responsabilizada por seus atos: no primeiro caso (do Imperador), constitucionalmente, porque amparadas estão na possibilidade de responsabilização do Executivo, que, não obstante as objeções liberais – como a do próprio Zacharias de Góes – não logra preponderar sobre as instâncias administrativas, especialmente o Conselho de Estado, tamanho é o espaço institucional do dito “Poder Administrativo”⁸⁴.

Embora preocupado, ademais, com a manutenção de tradições ainda em invenção⁸⁵, Zacharias de Góes propõe uma solução que concilia a premência da necessidade administrativa com a virtude cardinal da prudência, ressignificada nos Oitocentos já não em favor de um discurso religioso, mas de seus usos em nome de uma *razão de Estado*⁸⁶, que, a propósito, já encontrava seu sustentáculo ideológico nos bancos escolares coimbrãos, influenciada que era Coimbra pelo Direito Romano, em favor, portanto da vontade do

⁸¹RMM, 1852, p. 2.

⁸²MATTOS, 2017, p. 225.

⁸³Ibidem, p. 222.

⁸⁴MATTOS, 2017, p. 206-230.

⁸⁵Cf. HOBSBAWM, Eric; RANGER, Terence. A invenção das tradições. São Paulo: Paz e Terra, 2022, p. 8: “Por ‘tradição inventada’ entende-se um conjunto de práticas, normalmente reguladas por regras tácita ou abertamente aceitas; tais práticas, de natureza ritual ou simbólica, visam inculcar certos valores e normas de comportamento através de repetição, o que implica, automaticamente, uma continuidade em relação ao passado.

⁸⁶LOUREIRO, Marcello José Gomes. Iustitiam Dare: *A Gestão da Monarquia Pluricontinental: Conselhos Superiores, pactos, articulações e o governo da monarquia pluricontinental portuguesa (1640-1668)*. Tese (Doutorado em História) – Programa de Pós-Graduação em História Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro/École des Hautes Études em Sciences Sociales. Rio de Janeiro/Paris, 2014, p. 129.

príncipe em desfavor da Igreja e dos “barões”⁸⁷. Propõe criar-se o Conselho Naval por decreto, em caráter experimental; no caso de seu sucesso – que é de antemão dado por certo, pois, de outra forma, não se faria a proposta – o decreto executivo ensejaria uma lei e entregaria ao parlamento os louros sem os óbices da incerteza de ser o responsável por uma possível falha institucional.

A propósito da dificuldade de aprovação da proposta, passível de intuição pela quantidade reiterada de vezes em que foi levantada na série documental ora em análise e verificável nos *Annaes do Parlamento Brazileiro*, conforme se verá no Capítulo 2, José Maria da Silva Paranhos dá conta no Relatório em 1853:

CONSELHO NAVAL

A necessidade de **transplantar para o nosso paiz a instituição que com este nome, ou do Almirantado, existe em outros**, é demonstrada por todos os homens profissionaes, reconhecida por todos os cidadãos que teem dirigido a Repartição da marinha.

As condições sob as quaes pôde ser estabelecida entre nós a instituição de que a Grã-Bretanha, a França e outras Potencias Maritimas nos offerecem modelos, eis a dificuldade em cuja solução se teem dividido as opiniões.

Creio, porém, que hoje todos concordão na conveniencia de adoptar-se uma decisão qualquer que seja, realisando-se tão util creação, ou sobre a base larga, e com o carcater elevado de um Almirantado, ou nas condições de um corpo simpelsmente consultivo e auxiliar, ou finalmente por alguma combinação razoável de um e outro desses dous systemas.

O meu antecessor decidiu-se pela instituição de um Conselho Naval puramente consultivo, modelado pela ultima e recente organisação que semelhante estabelecimento recebera na França.

Entre as duas organizações extremas a que acima alludí, a de um conselho com acção propria, e revestido de amplas atribuições, e a de um que seja meramente consultivo, creio que há não pequena distancia. **Em meu parecer, convém parar em um ponto intermedio, mais proximo do segundo extremo, que não seja exactamente o do meio termo, e sim muito mais proximo do segundo extremo.**

(...)

O Conselho Naval, Senhores, é uma urgente necessidade para a fiscalisação da valiosa somma que o Estado despende annualmente com a Repartição da Marinha; para a actividade, ordem e disciplina do serviço naval; finalmente, para que a Armada Imperial seja um dia tão respeitavel quanto o exigem a vasta extensão de nosso territorio, e o

⁸⁷CARVALHO, 2017, p. 32.

papel que o Imperio é destinado a representar na América Meridional⁸⁸
(grifo meu).

O texto de Rio Branco (o pai) é um relato nada menos que repleto de colocações capazes de traduzir estruturas de pensamento existentes no contexto em que se produziu, sem descurar da existência de uma multiplicidade de relações com o tempo nesse mesmo contexto, além do fato de que não se trata em absoluto de o considerar homogêneo. Trata-se, ao revés, de um dos intuições principais deste texto: o de, no âmbito da *Nova História Militar*, propor uma história do Estado e da Administração a partir de um objeto eminentemente – mas não completamente, neste caso – militar. Evidentemente porque se trata de um relatório de um ministro da marinha e, nessa medida, é claramente militar; não completamente porque, malgrado se trate de um braço militar do Estado, a administração mormente civil dos negócios da marinha, no império, tanto denuncia a inexistência de uma segregação estrita entre militares e civis no período quanto aponta para a preponderância, ainda nessa instância – e porque à frente do aparelho do Estado como um todo – de uma elite razoavelmente coesa e, a uma, partícipe e propugnadora de um projeto de civilização que não se arvora numa hegemonia conservadora.

É o fato de essa elite estar gradativamente a descobrir-se brasileira no território do império, movimento em que imprime referenciais estrangeiros – “civilizados”, europeus – à administração que constrói enquanto herdeira de um território, habilitando o campo semântico da “transmigração”, do “transplante”, a justificativa da “necessidade de transplantar para o nosso paiz a instituição que com este nome [Conselho Naval], ou do Almirantado, existe em outros”.

Mas o transplante, nesse caso, metáfora que guarda analogia à intervenção humana – e técnica, nessa medida, – no reino vegetal, e que não escapou ao exato mesmo sentido de multiplicação espacial de sistemas jurídicos preexistentes que lhe dera Rafael Bluteau⁸⁹, não pode prescindir de uma modulação e deve passar por uma escolha que impera que a política faça: ou se opta por um modelo inglês que na prática torna a administração da marinha completamente independente em termos de planejamento – mas não de orçamento, não

⁸⁸RMM, 1853, p. 2.

⁸⁹“TRANSPLANTAR , v. at. Mudar a planta de hum lugar para outro, com as raízes. § f. Transplantar povoações, mudallas para outro allento ; transplantar habitadores , leis, costumes. § Transplantar doenças , t. Med. Fazellas passar de huma pessoa , a huma arvore v. g. depondo nelle a unha , ou cabelo do doente , &c” (grifo do autor). Cf. BLUTEAU; MORAES SILVA, 1789, t. 2, p. 483.

obstante muitas receitas ocorram na esfera provincial⁹⁰ –; ou se opta por um modelo francês de caráter absolutamente consultivo, este último viés tendo sido sugerido tanto por Rodrigues Torres, um dos mais atuantes conservadores do império, quanto por Zacharias de Góes e Vasconcellos, que se contrapôs à exacerbação do *Poder Administrativo*. Um saquarema e um futuro membro da Liga Progressista propondo um mesmo caráter consultivo para o conselho, ainda que com fundamentações diferentes: se Rodrigues Torres parece despreocupado em aborrecer o Conselho Supremo Militar, não deseja, de outra parte, subtrair-lhe, naquele momento, as atribuições enquanto instância jurídica; de outra parte, Zacharias de Góes não deseja subtrair ao ministro o poder de agência que exerce em última instância (o que traduz o princípio constitucional da responsabilidade ministerial), estando menos preocupado que Rodrigues Torres em atacar o Conselho Supremo Militar. No primeiro caso, parece tratar-se de um arranjo que modifique a estrutura do Estado em grau suficientemente útil à administração saquarema, sem prejudicar os interesses maiores da frente ampla de centralizações que o Regresso buscou realizar, ainda que isso implicasse contemporizar com uma instituição dita arcaica. No segundo caso, parece tratar-se de uma preocupação exacerbada em restringir a amplitude do Regresso em curso, destacando o poder do ministro frente ao órgão. Em ambos os casos, o reconhecimento das especificidades técnicas do ramo naval, num momento de entropia das possibilidades de desenvolvimento tecnológico, além da ideia compartilhada de que é preciso emular as estruturas administrativas das grandes potências – transplantá-las – a fim de entre elas cavar um lugar que é seu por direito enquanto herdeiros de um território em que constroem uma civilização e para o qual seus antepassados também se transplantaram.

Rio Branco destoa de seus antecessores justamente por propor uma saída aristotélica à polarização, que pode ser expressa pela fórmula *conselho independente* vs. *conselho consultivo*: opta-se pelo meio-termo, mais próximo do extremo consultivo, mas o fato de não se estar sobre esse extremo isolado demonstra que uma ingerência administrativa, moderada pelo poder de decisão final do ministro, complementa a chave de subordinação não propriamente política, mas administrativa, ao Conselho de Estado e, pois, ao Poder Moderador, o que, em última análise, viabiliza o encaixe do desenho da nova instituição num

⁹⁰E, apesar disso, ao menos no Pará, nas décadas de 1830 e 1840 são necessárias constantes suplementações do tesouro imperial, que se realizam por via marítima. Nesse caso, cumpre entender que à marinha toca também a função de distribuir fisicamente o fluxo de riquezas arrecadadas na tributação alfandegária.

Estado que já se terá beneficiado, do ponto de vista da centralização, na conclusão do Regresso Conservador nas esferas jurídica e judicial⁹¹.

Na perspectiva do ministro, a impossibilidade de adoção do sistema inglês decorreria da imaturidade da sociedade brasileira, que “nova”, faria a instituição degenerar-se em desmandos de caráter personalista. Não pode o Conselho ser independente e, portanto, não pode o Poder Administrativo ser absoluto; de outra parte, não deve tampouco o “Ministro de Estado do Sistema Representativo” tudo poder. Um ou outro extremo seriam, a um só tempo, vício, justamente porque extremos: aquele, despótico⁹²; este, democrático. Deve o sistema equilibrar-se entre ambos, e, como a virtude do meio-termo não jaz exatamente no meio entre os extremos, nesse espaço e tempo localizados, deve orientar-se para o extremo consultivo. Posta está, contudo, a possibilidade temporal de deslocamento dos papéis do conselho sobre esse eixo: diminuído o poder dito personalista que impediria o funcionamento abnegado da administração, e que se afastaria conforme se desenrolasse o progresso *civilizacional* do império, dispensada no futuro estaria a ingerência política. Esse detalhe é bastante relevante porque demonstra percepções de clivagens até mesmo dentro da “boa sociedade”. Se havia coisas, boas e más pessoas, entre as últimas haveria graus de afastamento da tendência personalista, distância que conformaria uma virtude. Mas essa virtude já não é inata entre a aristocracia como fora um dia: ao menos desde Erasmo, pode ser aprendida e, no século XIX, é condição dada e certa do progresso material e científico, que a carrega a reboque, ainda que dentro dum corpo restrito de atores dotados de capital político, social e educacional: “uma ilha de letrados num mar de analfabetos”⁹³.

Em resumo, a um tempo, Rio Branco realiza uma leitura de conjuntura que envolve a apreensão do passado próximo. A solução para a percepção do problema então envolve o “transplante” de uma instituição que não deve ser todo-poderosa para os assuntos da marinha sob pena de degenerar-se em contendas personalistas imoderadas e impassíveis de serem moderadas, naquela altura, pelo poder político, argumento que fundamenta o ministro na experiência concreta de querelas que envolveram os “Capitães Generaes e Maiores Generaes da Armada”. A saída institucional moderada pela presença ministerial articula tanto uma resposta para um problema presente quanto fundamenta as bases para um desenvolvimento futuro, e, adicionando ao Conselho Naval uma função fiscalizadora ao propor-lhe atribuições

⁹¹DOLHNIKOFF, 2005, p. 129.

⁹²MATTOS, 2005, p. 22.

⁹³CARVALHO, 2017, p. 65.

“administrativas, compatíveis com o seu carácter de corpo essencialmente consultivo e de inspecção”, arremata um modelo que, em sua visão, permitirá “que a Armada Imperial seja um dia tão respeitável quanto o exigem a vasta extensão de nosso território, e o papel que o Império é destinado a representar na América Meridional.”

No relatório seguinte, o mesmo Paranhos indica já haver em funcionamento um protótipo infralegal do Conselho Naval, na forma de comissões temporárias instituídas para dar cabo temporário das atribuições de necessidade considerada inescapável:

Os melhoramentos moraes e materiaes da Armada exigem estudos, observações, exames e trabalhos, que se não compadecem com o serviço de Comissões sem existência legal, sem organização, cujo pessoal é summamente variável e mal retribuido.

Sentindo a todo o momento a falta d'esse utilíssimo auxiliar, julgou o Governo conveniente tornar mais efficaz o serviço das Comissões de que acima falei, e para esse fim refundio-as em uma só, composta de duas secções, e presidida pelo Official mais graduado ou antigo.

A nova Commisão é destinada a consultar, quando lhe for ordenado, sobre todos os objectos que digão respeito á organização do pessoal e material da Armada, e designadamente incumbe-lhe o exame do armamentamento naval, e das derrotas dos Navios do Estado.

Criação temporaria, destinada a auxiliar a Administração Suprema melhor do que podião fazer isoladamente as Comissões extintas, em quanto não fôr criado o Conselho Naval, deo-se-lhe uma organização tambem provisoria, apenas sufficiente para os trabalhos que d'ella se podem esperar.⁹⁴

Sucedendo a Rio Branco, João Mauricio Wanderley – o Barão de Cotelipe – inscreve a proposta de criação do Conselho numa reforma mais ampla do ministério:

A reforma da Secretaria deverá abranger á do Quartel General, e ser acompanhada da criação de um Conselho Naval.

Os variados e importantes assumptos, que correm pelas duas primeiras Repartições [Secretaria e Quartel-General], serião distribuidos pelas tres com economia de tempo e trabalho, e grande proveito para a Administração da Marinha; ou suprimir-se-ia a do Quartel General, que nunca teve existência legal, e parte de suas atribuições seria exercida por uma Secção da Secretaria, dirigida por um Official da Armada, e outra parte relativa ao pessoal, sua distribuição, disciplina &c, pelo Conselho Naval, o qual consultaria sobre todos os ramos da Administração, que dependessem de conhecimentos profissionaes, e não podem ser cabalmente desempenhados pelo Ministro, aliás responsável perante a Lei, pelos erros, que não pôde evitar, e sobretudo pelos melhoramentos, que devia de emprehender, ou emprehende precipitadamente, **por falta de um auxiliar que ao espirito de**

⁹⁴RMM, 1854, p. 1-2.

razoavel progresso junte o da conservação das tradições administrativas; de modo que as continuadas variações da politica não influão na acção lenta, mas continua de uma Administração, em que, por assim dizer, parar é regressar.

A Comissão de melhoramentos do pessoal e material, creada por Aviso de 11 de Janeiro de 1855, para de alguma forma remediar a falta do referido Conselho, mal pôde preencher esse fim, sem attribuições definidas, sem meios de investigação, com pequenas gratificações, e sem aquella autoridade que só nasce da Lei.

(...)⁹⁵ (grifo meu).

Para Wanderley, que explicita o que sob outras formas permeia os relatórios de seus antecessores, “tradição administrativa” e “razoavel [sic] progresso” complementam-se no caráter consultivo de um órgão que garante a marcha lenta – e inexorável – da Administração, a qual deixa de estar ao sabor da política, mais uma vez destacando que a existência, na marinha da década de 1850, da preocupação com um sentido contínuo favorável ao desenvolvimento técnico é percebida como essencial ao projeto de poder do Estado Imperial.

Mas é a Paranhos que cabe a tarefa de colher os louros e dar organização ao novo órgão. Criado pela lei nº 874, de 23 de agosto de 1856, o Conselho Naval passa a existir, inserido num movimento mais amplo de reforma ministerial que já fora reclamado por Wanderley:

A necessidade de uma reforma na organisação do serviço superior e central do Ministério da marinha já foi por vós attendida no artigo 12 da lei nº 874 de 16 [sic] de Agosto do anno proximo findo [1856], pela qual está o Governo autorizado a dar nova organisação á Secretaria de Estado e ao Quartel general, creando ao mesmo tempo um Conselho Naval.

O pensamento da citada lei parece ter sido reunir em uma só Repartição a Secretaria de Estado e o Quartel General da Marinha, conseguindo-se, por esta concentração da parte civil e militar da administração superior da Armada, obviar os inconvenientes que se notão no systema actual, em que, sendo o Quartel General uma dependencia da Secretaria de Estado, funciona como se fosse uma Estação inteiramente distinta, com perda de tempo, e demora na execução das ordens concernentes ao serviço militar, sobre que elle deve informar, e que pelo seu intermedio são levadas a efecto.

(...)

O artigo 12 da mesma lei dispõe que a reforma das sobreditas Repartições seja feita em harmonia com a instituição do Conselho, e por modo que se não aumente o pessoal de que ellas actualmente se compoem. Assim, pois, é fóra de duvida que á organisação do Conselho Naval deve acompanhar a reforma da Secretaria e Quartel general, combinando-se estas tres Estações

⁹⁵RMM, 1855, p. 1.

por modo que se consigão os fins que teve em vista a lei – unidade de pensamento e de acção, promptidão do serviço, e a maior economia possível quanto ao pessoal.

Uma reforma tão importante, e sujeita a condições que se não combinão facilmente, demanda aturada reflexão. O Governo não podia deixar de encaral-a com summo escrupulo, certo de que pelo seu esmerado empenho em realizar o vosso illustrado pensamento não será com justiça censurado de demorar um melhoramento que foi elle o primeiro a sollicitar, e com que seguramente muito ganhará a Administração da Armada.

O Governo tem muito presente o cumprimento d'este dever, e espera dar plena execução á lei logo que possua todos os dados necessarios para resolver as questões praticas que em si encerra o systema das organisações de que se trata.

No relatório referente a 1857, José Antonio Saraiva dá cabo da demora administrativa em implantar-se o órgão cuja criação por virtuais vinte anos pediu-se ao Legislativo:

A Lei n.^o 874 , de 16 [sic] de Agosto de 1856, não foi ainda executada.

A necessidade, que tinha de inteirar-me dos vicios da nossa actual organisação superior da Marinha, para estudar e conhecer bem o modo mais conveniente, e pratico de desenvolver e fortificar a acção do Ministerio a meu cargo, por meio da reforma da Secretaria e Quartel General, que deve harmonisar-se com a do Conselho Naval, justifica-me perfeitamente, por haver demorado a realização do pensamento, eminentemente util, da criação de **um centro permanete e luminoso de tradições importantes, que encete, não direi ainda, o estudo e a solução das grandes questões, que se prendem ao desenvolvimento de nossa Marinha de guerra, porem, a discriminação e regularização dos multiplicados e variados serviços navaes, base de uma administração proveitosa e econômica**⁹⁶ (grifo meu).

Para Saraiva, o Conselho Naval passa a irradiar tradições, destacando-se o plano geográfico de “centro” que essa noção enceta, sem prejuízo da metáfora da propagação luminosa. A virtude agora encontra-se na aplicação racional da administração, assentada pelo recurso às tradições e pela estrutura consultiva que ampara e limita o ministro, a um só tempo. Mas sua função, nesse momento em que a retórica dos relatórios já pode ser relativizada, dado o fato de já haver o órgão sido criado, desloca-se de instituição habilitadora de um movimento civilizacional – e de poder que se projeta no futuro, quando culminaria eventualmente num modelo independente como o do Almirantado inglês – para a resolução de problemas imediatos visando à “discriminação e regularização dos multiplicados e variados serviços navaes, base de uma administração proveitosa e econômica”.

⁹⁶RMM, 1857, p. 1.

Finalmente, em 1858, já dotado de um Regulamento, o Conselho Naval Passa a funcionar:

Em virtude do que dispõe a sobredita Lei n.º 874, na parte relativa á criação de um Conselho Naval na Capital do Imperio, baixou o Decreto n.º 2.208, de 22 de Julho do anno proximo passado, com o regulamento, a que se refere; e, em consequencia, foi o dito Conselho installado no dia 15 de Agosto ultimo, havendo regularmente funcionado nas terças e sextas feiras, e desempenhado satisfactoriamente os trabalhos, de que tem sido incumbido.⁹⁷

Ainda naquele ano, Antonio Paulino Limpo de Abreu, o Visconde de Abaeté, já fornece informações à Câmara dos Deputados apoiando-se em pareceres do Conselho Naval, ou, ao revés, as omite alegando aguardar-se ainda o parecer do Conselho, cujo encaixe na estrutura administrativa da marinha rapidamente se processou e passou a condicionar a relação do ministro com o parlamento, espetando a cunha do *Poder Administrativo* bem no seio da relação do Executivo com o Legislativo.

1.3 – Síntese de um projeto de moldura institucional do Poder Executivo

Ao terminar o percurso analítico dos vinte e sete relatórios dos ministros da marinha referentes ao período de 1832 a 1858, é preciso fazer um balanço e reunir as conclusões previamente apontadas, já quanto ao recorte temporal, já quanto às múltiplas possibilidades que o desenho do Conselho Naval assumiu ao longo desse distendido período.

O desenho institucional que se pretendeu dar ao Conselho Naval variou de relatório para relatório, modulado que foi pelo discurso político da sucessão numerosa de ministros à frente da pasta. A ideia do conselho, ventilada primeiramente por Rodrigues Torres foi sistematicamente reapropriada por seus sucessores, ora aproximando-se mais do modelo de um almirantado britânico, ora assumindo a conformação final à guisa do modelo francês – isto é, estritamente consultivo.

O distendido período da discussão espalhou-se desde os anos iniciais da regência até após a Conciliação, decorrendo vinte e seis anos (1832-1858), ou seja 38,81% do tempo que durou o império (1822-1889), entre a primeira centelha da ideia e a primeira consulta emitida

⁹⁷RMM, 1858, p. 1.

pelo órgão. Durante esse quartel de século, os argumentos dos ministros giraram em torno da necessidade de amparar-se o Poder Executivo no conhecimento técnico detido pelos membros do Conselho Naval, que não poderiam ser responsabilizados por suas decisões, uma vez que o órgão seria puramente consultivo. Responsável o ministro, irresponsáveis o Conselho de Estado, recriado em 1841, e o Conselho Naval, ficava instituída a moldura que se desejava pregar à parede do paço imperial, sob a forma de um decreto ao cabo malogrado, conforme propusera Zacharias de Góes e Vasconcelos em 1852.

Entretanto, se era necessário que triunfasse o “progresso na ordem” levado a cabo pela proposta do Executivo, na monarquia constitucional, a medida deveria ser negociada com o parlamento, que a interpretou de maneira nada unânime, nada pacífica. A moldura precisaria ser vendida no momento certo e para o público adequado. Como se verá, mesmo seu genitor ideológico nem sempre esteve disposto a defendê-la incondicionalmente para que entrasse em prática, preferindo não a levar adiante, por motivo tão incerto quanto foi o próprio desfecho do debate órgão no debate sangrento em torno da criação do órgão no parlamento.

Capítulo 2: O debate parlamentar ao redor do Conselho Naval

Neste capítulo, já havendo considerado a dinâmica dos relatórios dos ministros da marinha que ensejaram a criação do Conselho Naval, será possível compreender, por meio da análise do debate parlamentar em torno do advento do órgão, de que modo a administração saquarema empreendeu uma colonização burocrático-administrativa dos espaços de poder no império. Ressalte-se que todas as funções acumuladas pelas figuras da política imperial implicavam percepção de ordenados e adicionais que adensavam a sua remuneração, canalizando parte da afluência do Estado Imperial indiretamente para o setor privado, nas mãos do qual poderia redundar tanto em investimentos econômicos que permitissem o crescimento de seu capital (*i)material*⁹⁸ quanto em dissipações como as relatadas por Machado de Assis⁹⁹.

2.1 – Orçamento¹⁰⁰

A referida discussão inicia-se no período regencial, em 1832, formalizada como proposta em 1838, estendendo-se até 1856, data de entrada em vigor da Lei nº 874, que criou o Conselho Naval. Começa, portanto, num período em que, afastada a preponderância luso-petrina, as elites políticas do Império do Brasil passavam a enxergar, na ação legislativa, o fórum por exceléncia em que debatiam seus projetos de estruturação do novo Estado. A Assembleia Geral, representante desse poder, estava dividida, conforme a Constituição de 1824, em duas Câmaras: a Câmara de Deputados e o Senado¹⁰¹, que compunham, portanto, o Legislativo dito “geral”¹⁰². Impensável seria desconsiderar um caráter essencial do exercício desse poder: sua restritividade. O direito de cidadania, por um lado assentado no *jus soli* e no

⁹⁸MARTINS, 2007, p. 143.

⁹⁹MACHADO DE ASSIS. O segredo de Augusta. In: Todos os contos de Machado de Assis, vol. 1. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2019, p. 89-115.

¹⁰⁰Os dados orçamentários e referentes a quantitativos de pessoal embarcado, bem como as reflexões sobre eles articuladas que ora seguem, tomaram como base estudo que redundou em artigo de minha autoria que será publicado na revista *Navigator*, conforme aceite manifestado pelo periódico.

¹⁰¹BRASIL. Constituição (1824).

¹⁰²Durante o período imperial, o termo “geral” indicava o poder concentrado na Corte cuja esfera de atuação estava acima daquela representada pelo poder provincial. Uma comparação anacrônica seria analogizar o poder “geral” à designação que hoje se dá ao poder “federal” exercido pela União. Naturalmente, a analogia serve somente para fins explicativos, uma vez que a centralidade do poder geral, no Império, pressupõe a subordinação do poder provincial (local) à instância central, o que não ocorre hoje entre as entidades federais, estaduais e municipais, as quais não guardam hierarquia entre si. Essa hierarquia entre corte e província, centro e periferia, estava plasmada na estrutura do Ministério da Marinha, pasta em que o Presidente de Província (Executivo provincial) intermediava a relação entre o Ministro (Executivo geral) e a estrutura local da armada, notadamente os Arsenais provinciais.

jus sanguinis – cuja coexistência contemporizava a disforia da nacionalidade engatinhante –, restringia-se pelo caráter censitário e indireto das eleições para esse poder. A indexação do direito de voto à renda, em escala que harmonizava a concentração de ativos ao exercício da cidadania “activa” derivava, conforme explica Antônio Manuel Hespanha¹⁰³, da compensação à expansão jurídico-política operacionalizada pelo Estado liberal dos Oitocentos. Se este organismo agora monopolizava – ou buscava monopolizar – as instâncias de debate, decisão e jurisdição, a vinculação do direito de nele figurar como membro ativo à propriedade operava uma restrição dos potenciais partícipes do pacto, impedindo a inclusão no sentido democrático que o século XX viria a atribuir à sociedade de massas.

Mas tal monopolização das instâncias jurídicas, ao contrário do que se poderia inferir, não logra operar a abolição da pluralidade de instâncias jurídico-administrativas. Se é verdade que já não se poderá falar em uma monarquia polissinodal, a cultura política do império terá favorecido a multiplicação das instâncias de jurisdição, indicando não propriamente uma inércia de tecnologias governativas Modernas, mas, ao revés a existência ativa dessa cultura, pela via da ressignificação, já matizada pelas concessões realizadas em favor do vetor liberal.

É, portanto, nos *Annaes do Parlamento Brazileiro*, que se encontram as representações do Estado sobre o próprio estado de coisas em que se achava, bem como se articulam os projetos políticos que realizam leituras de passado e do presente em favor de um futuro pretendido. Daí advém a metamorfose intrínseca ao Estado concebido como sistema, que enseja no próprio bojo as condições para a (re)definição de suas ferramentas operacionais, o que, no plano individual, fornece um conjunto concreto de possibilidades de agência aos deputados e senadores brasileiros.

A condição básica desse conjunto de possibilidades fundamentava-se na ação legislativa e na sua matriz mais essencial, a já mencionada Constituição Imperial de 1824, a qual definira que:

- Art. 15. É da attribuição da Assembléa Geral (...)
- X. Fixar annualmente as despezas publicas, e repartir a contribuição directa.
- XI. Fixar annualmente, sobre a informação do Governo, as forças de mar, e terra ordinarias, e extraordinarias.

¹⁰³HESPANHA, António Manuel. Pequenas repúblicas, grandes Estados. Problemas de organização política entre antigo regime e liberalismo. In: JANCSÓ, Istvan (org.). *Brasil: Formação do Estado e da nação*. São Paulo: Hucitec, p. 93-108, 2011.

Cabia, portanto, à assembleia geral fixar tanto as despesas orçamentárias quanto as forças de mar e de terra para o dito exercício financeiro, determinações complementares, uma vez que esta última atribuição impactava a fixação das despesas. A propósito, o orçamento imperial vigeu, entre 1827 e 1887, do período de 1º de julho do ano seguinte ao de votação até o dia 30 de junho do ano subsequente a esse último¹⁰⁴. Tratava-se de um planejamento anual que estimava a possibilidade de receitas do Estado, definindo, na sequência, as despesas que poderiam por ele ser realizadas. Tal rito orçamentário tinha origem no Poder Executivo Geral, que compilava suas capacidades de receitas e estimativas de despesas, segregadas por pastas e em tabelas, fazendo-as chegar até à Câmara dos Deputados para votação. Uma vez lá, as propostas orçamentárias ficavam subordinadas ao escrutínio dos agentes políticos da câmara baixa, sendo, a seguir, passadas à votação dos senadores¹⁰⁵. Dada a não revogação imediata das leis portuguesas que regiam o Brasil, também na esfera orçamentária vivenciou-se uma “relação de continuidade com o sistema fiscal estabelecido no Antigo Regime.”; e a constituição de 1824 “ao mesmo tempo definia o sistema representativo como o lócus de sua gradual transformação”¹⁰⁶. Processo similar – e que também possuía impactos orçamentários, vale ressaltar, – dava-se com relação à fixação das forças de terra e de mar, o que implicava gastos com o recrutamento e com a manutenção de pessoal. Intimamente vinculadas essas duas atribuições, é de se compreender que, em 1836, a câmara baixa se tenha ocupado extensivamente sobre a fixação das forças de mar para o ano 1837-1838, conforme se abordará na seção 2.2.

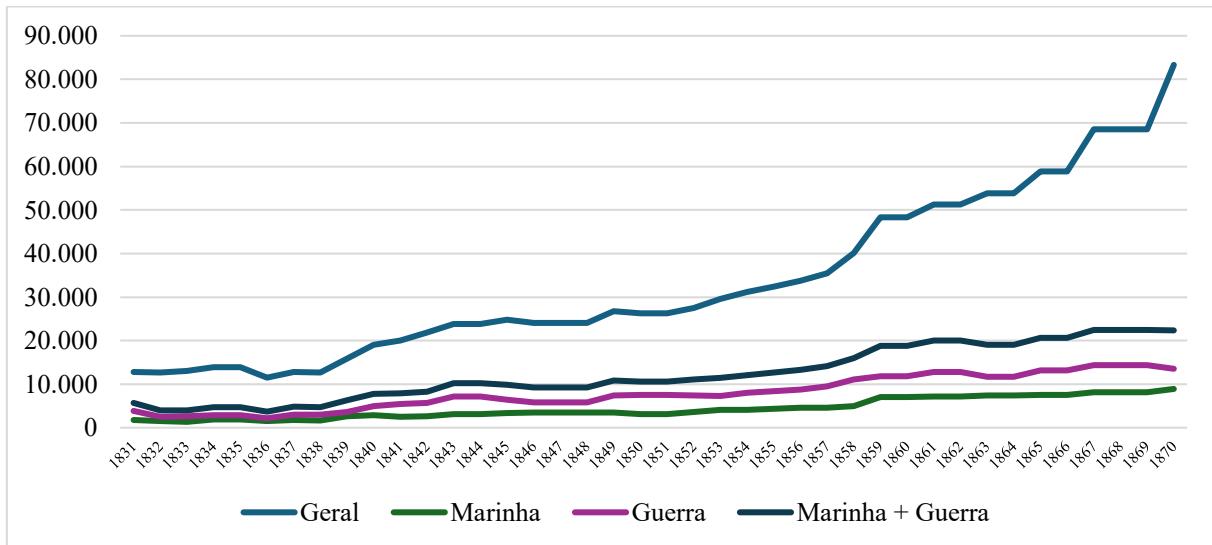
Cumpre destacar a restritividade desses gastos imposta ao setor militar. Conforme a compilação dos dados disponíveis para o orçamento geral e para as rubricas destinadas às pastas da marinha e da guerra, chega-se à seguinte representação gráfica:

¹⁰⁴CARREIRA, Liberato de Castro. *História Financeira e Orçamentária do Império do Brasil*. Brasília – Rio de Janeiro: Senado Federal – Casa de Rui Barbosa, 1980, p. 84.

¹⁰⁵COSTA, Wilma Peres. *Cidadãos e contribuintes: estudos de história fiscal*. São Paulo: Alameda, 2020, p. 139.

¹⁰⁶Ibidem, p. 142.

Gráfico 1 – Orçamento Geral, das pastas da marinha e da guerra, por ano, em contos de réis (1831-1870)

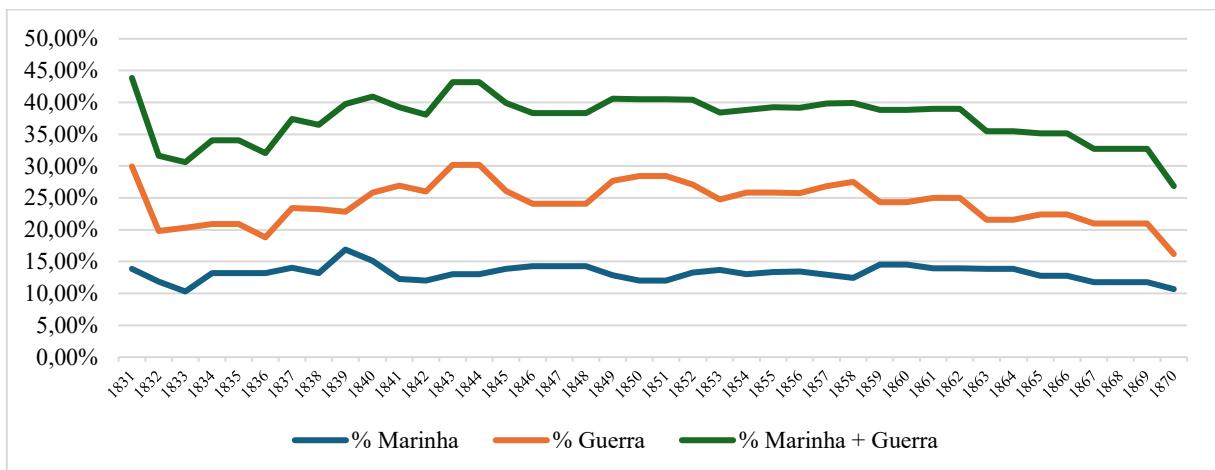


Fonte: elaboração própria, com base em CARREIRA, Liberato de Castro. *História Financeira e Orçamentária do Império do Brasil*. Brasília – Rio de Janeiro: Senado Federal – Casa de Rui Barbosa, 1980

Podem-se perceber duas tendências: em primeiro lugar, quanto ao crescimento do orçamento imperial, não havendo preocupação, para o presente estudo, em distinguir o crescimento real da parcela gerada pela inflação do período. Importa, sim, destacar que a segunda tendência aponta para uma permanência relativa do orçamento da marinha e das forças armadas como um todo ao mesmo nível, o que ocorre até a década de 1860, quando há um descolamento entre um crescimento geral do orçamento e uma virtual estagnação, quando não um encolhimento, da despesa autorizada pelo congresso com o setor dito “destrutivo” da economia.

Tal tendência fica ainda mais clara quando se compõe um segundo gráfico dedicado a mostrar somente a composição percentual dessas despesas relativamente à despesa autorizada geral:

Gráfico 2 – Orçamentos das pastas da marinha e da guerra em porcentagem do geral, por ano (1831-1870)



Fonte: elaboração própria, com base em CARREIRA, 1980

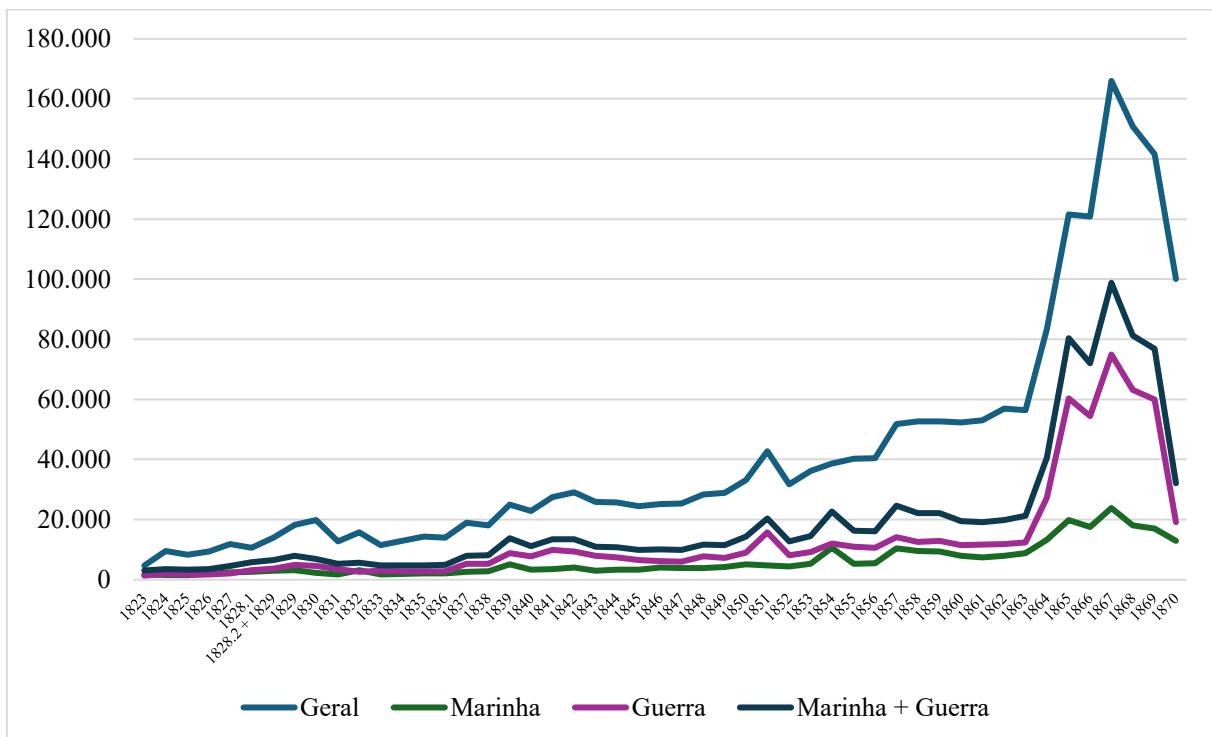
Não é possível, por limitação imposta pela qualidade das fontes, realizar análise significativa acerca do período imediatamente pós-independência¹⁰⁷, bastando indicar que se trata de perceber a relevância da participação da armada do império no processo de ratificação da interiorização da metrópole¹⁰⁸, o que logo depois encontra uma duradoura estagnação acima já referida, com decréscimo real em direção a 1870.

Neste caso, impende realizar um reparo de ordem metodológica: as Guerras Regenciais e a Guerra do Paraguai implicaram um aumento real das despesas não indicado nos gráficos acima. Tal aumento, contudo, realizava-se por meio de créditos suplementares, isto é, extraordinários, que visavam atender tão somente necessidades momentâneas e inapeláveis na ordem da defesa da soberania do Rio de Janeiro sobre o seu território, quer interna, quer externamente ameaçado. Considerando-se a execução real do gasto público, dimensão sempre diferente da aplicação planejada dos recursos do Estado imperial (o que não causará estranhamento ao observador contemporâneo), obtêm-se os seguintes gráficos, bastante diferentes dos anteriores:

¹⁰⁷Uma vez que, até o começo da década de 1830, os dados só faziam referência à Província do Rio de Janeiro e não ao Império como um todo, cf. VILLELA, André Arruda. As Estatísticas de Receitas e Despesas do Governo do Império do Brasil: uma proposta de sistematização. *Estudos Econômicos* (São Paulo), v. 52, p. 465-502, 2022.

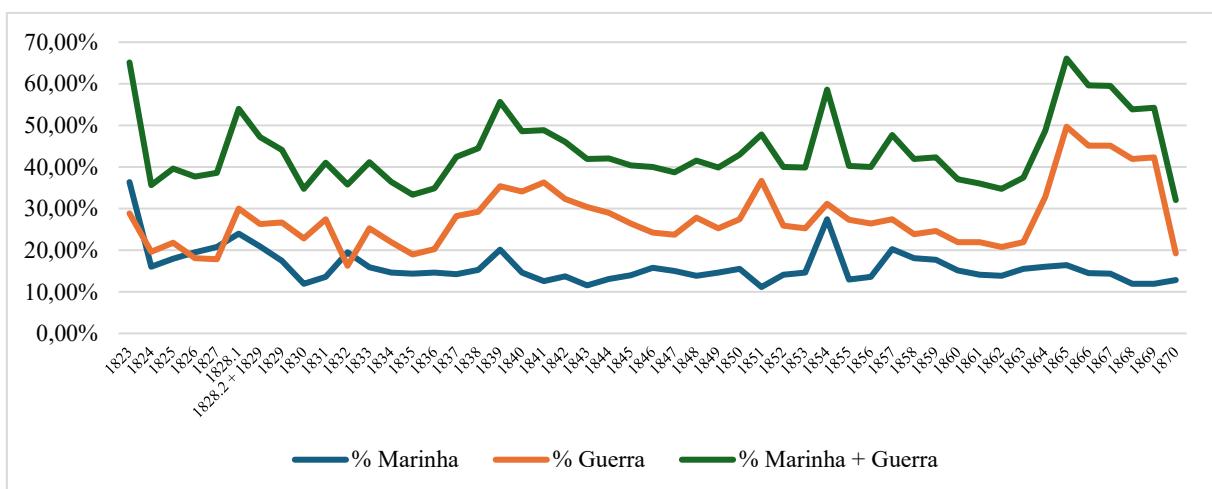
¹⁰⁸DIAS, Maria Odila da Silva. A interiorização da metrópole (1808-1853). In: MOTA, Carlos Guilherme. *1822: dimensões*. São Paulo: Editora Perspectiva, 1972.

Gráfico 3 – Gasto real geral, das pastas da marinha e da guerra, por ano, em contos de réis (1831-1870)



Fonte: elaboração própria, com base em CARREIRA, 1980

Gráfico 4 – Gasto real das pastas da Marinha e da Guerra em porcentagem do Geral, por ano (1823-1870)



Fonte: elaboração própria, com base em CARREIRA, 1980

Note-se, de antemão, que inexistem orçamentos para o período que vai da Independência até a Abdicação, os quais somente tomam a forma de lei a partir do ano financeiro de 1831, ocasião em que as rendas do Estado passam a ser administradas pelo Rio de Janeiro. Nesse contexto, a sucessão de gastos reais entre 1823 e 1870 apresenta sobressaltos significativos ao redor das Guerras Regenciais, da Questão do Prata e,

especialmente, um crescimento exponencial por ocasião da Guerra do Paraguai. Esses gastos, reitere-se, corriam como resposta imediata às contingências do momento e compreenderam momentos de calamidade – do ponto de vista da coesão territorial pretendida pelo governo geral – em que o gasto militar real excedeu os 50%-60% de todas as despesas do Estado, frequentemente deficitárias frente ao poder de extração de recursos.

Na contramão, o arrocho do orçamento imperial sobre as despesas com o setor dito destrutivo traduz uma contenção do poder militar, na seara do discurso e do planejamento, que se deve a uma conjunção de fatores: pelo lado da receita, resume-se à necessidade de bem controlar as escassas fontes de tributação para o governo central: as alfândegas da corte e provinciais¹⁰⁹, o que não deixou de gerar resistências à extração tributária no nível local¹¹⁰, cujos impactos na instância provincial ainda oferecem oportunidade de estudo¹¹¹; pelo lado da despesa, a necessidade cada vez maior de dar-se prioridade aos empregos públicos, que se multiplicavam rapidamente, em detrimento do setor militar, pois “o Estado podia dar-se ao luxo de não se militarizar porque a sociedade já era militarizada”¹¹², militarização essa viabilizada pela guarda nacional.

Especificamente a respeito da subdivisão interna existente nos orçamentos da marinha, percebe-se uma série de variadas rubricas, dentre as quais este estudo elencou a parcela destinada à manutenção e à construção de navios. Assim, com base nas leis orçamentárias que figuram na seção *leis e decretos* do presente trabalho, coligiram-se os dados que redundaram no gráfico abaixo:

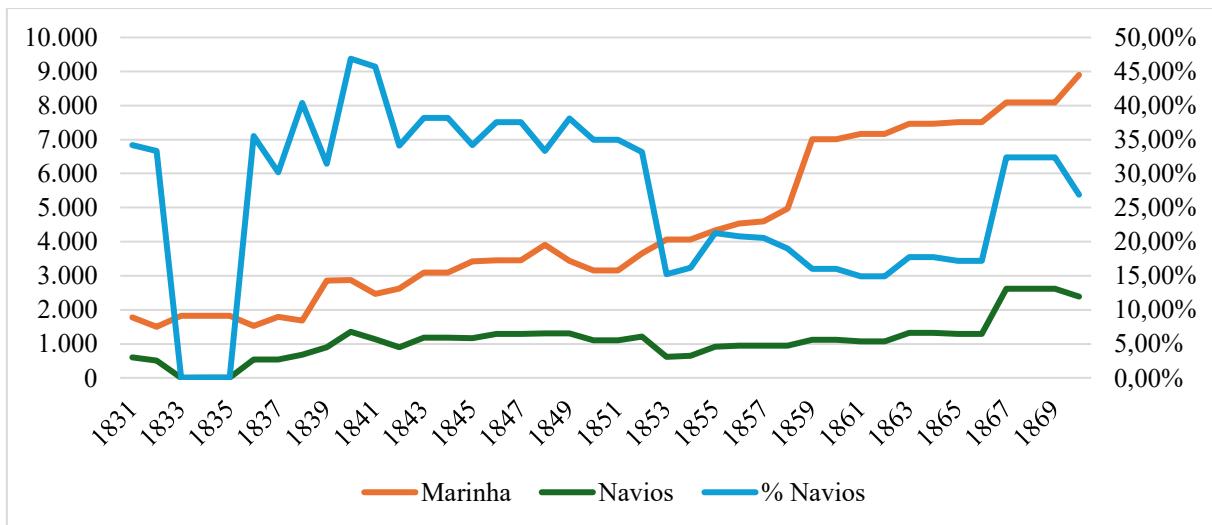
¹⁰⁹COSTA, 2020, p. 277.

¹¹⁰COSTA, Wilma Peres; MIRANDA, Marcia Eckert. Entre os senhores e o império: transformações fiscais na formação do estado brasileiro (1808-1840). In: *Illes Imperis* – 13, p. 87-115, 2010, p. 112.

¹¹¹CARRARA, Angelo Alves. *As finanças do Estado brasileiro, 1808-1898*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2022, p. 181.

¹¹²CARVALHO, 2017, p. 274.

Gráfico 5 – Orçamento da marinha e parcela destinada a navios, por ano, em contos de réis; e porcentagem da parcela destinada a navios / total da marinha (1831-1870)



Fonte: elaboração própria, com base nas leis orçamentárias (1831-1870)

Pode-se perceber, em primeiro lugar, a ausência de dados para o período pós-independência. Se “a estrutura do novel Poder Naval brasileiro compreendia, ainda, os arsenais e estaleiros construídos pelos portugueses ao longo de nossas costas”¹¹³, não há dados empíricos que comprovem juízos apriorísticos a respeito de um sentido de evolução desse *poder naval*. Ao revés, a análise quantitativa dos dados disponíveis para o período subsequente informa instabilidades nos níveis de investimento na manutenção e na construção de novos navios, atividades que ficavam ao sabor da variação do jogo político que, por sua vez, gerava as leis orçamentárias responsáveis por essas dotações específicas.

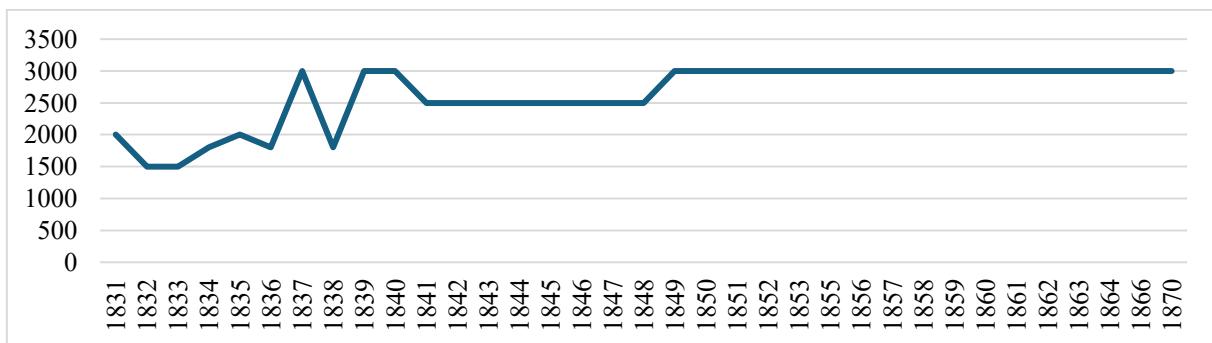
Embora haja grande variação, pode-se perceber como, no período regencial, destinou-se maior percentual de recursos aos navios, parcela que cai abruptamente com a Conciliação em 1853, somente tornando a aumentar já deflagrada a Guerra do Paraguai e, mesmo assim, para alcançar um nível menor do que aquele mantido no período conflagrado das décadas de 1830 e 1840. Tal queda abrupta é provavelmente advinda da promulgação da Lei Eusebio de Queiroz, diminuindo a necessidade de navios em disponibilidade para coibir o tráfico negreiro – agora em franca decadência.

Curiosamente mais estáveis que essas estatísticas são aquelas referentes à fixação das forças de mar. Se devia o governo determinar as rubricas que cabiam à manutenção e à conservação dos navios da armada imperial, necessitava também definir o quantitativo de

¹¹³VIDIGAL, 1985, p. 3.

militares que deveria ocupar esses navios. Essa atribuição gerava um impacto orçamentário não explícito nas contas públicas e constituía, na prática, uma definição extraorçamentária de uma das dimensões do poder naval brasileiro: a do pessoal embarcado e, portanto, destinado a tripular os navios. Coligindo-se todas as leis de fixação de forças de mar desde 1831 até 1870, que figuram abaixo na seção *leis e decretos*, chegou-se ao seguinte gráfico:

Gráfico 6 – Forças de mar, em quantidade de militares, por ano (1831-1870)



Fonte: elaboração própria, com base nas leis de fixação das forças de mar (1831-1870)

É clara a distinção dessa série relativamente à primeira: se a parcela do orçamento destinada aos navios apresentava variação de ano para ano, a estabilidade da fixação das forças de mar é sua marca distintiva. Percebem-se três fases distintas analisando-se esse gráfico: a primeira estende-se de 1831 a 1841, década em que os quantitativos variam significativamente. Na sequência, atinge-se um primeiro platô, que dura de 1842 a 1848 e, por fim, um ainda mais estável e duradouro platô, que dura a partir de 1849 em diante.

A análise das fontes propostas, até o presente momento, permitiu a identificação de tendências distintas: por um lado, a perda de espaço orçamentário destinado às forças armadas ao longo do distendido período imperial analisado, o que pode ser explicado pela tendência civilista daquele império. Conforme apontou Carvalho¹¹⁴, depois da Abdicação, os liberais à frente da Regência criaram ojeriza ao setor militar, o que pode justificar a tendência de contenção de um eventual aumento do espaço fiscal destinado à expansão do poder naval. Em outras palavras, feita a obra da independência, cabia cercear a dimensão militar do Estado-nação em construção em favor de uma administração civil, uma vez que o elemento militar já dera provas dos efeitos deletérios de sua ingerência política, como na adesão à sublevação popular em 1831, que levou à Abdicação do primeiro Imperador.

¹¹⁴CARVALHO, 2017, p. 189.

Tal tendência é agravada na percepção das forças navais embarcadas que, conquanto tenham apresentado uma série dotada de maior estabilidade nos três períodos percebidos, têm a contenção de seu potencial de crescimento delimitada, aparentemente confirmando a afirmação de Carvalho de que tal contenção do setor militar se fazia devido, entre outros fatores, à preocupação com a retirada de mão de obra do setor produtivo¹¹⁵ Extração que, a propósito, se fazia pela via de um recrutamento forçado – e algo silenciado – previsto desde a Lei de 25 de novembro de 1830:

Art. 9º O Governo fica autorizado a recrutar na forma das Leis tantas praças, quantas forem necessárias para completar o numero de marinheiros e soldados agora decretados, no caso de não poder engajar a maruja por meio de premios, e haver os soldados, concedendo meio soldo de gratificação diaria áquelle, que, tendo concluido o tempo do seu serviço, quizerem novamente alistar-se.¹¹⁶

Esse silenciamento aponta, portanto, para um desejo de que o estado “normal” de destinação de recursos às forças armadas fosse estável e contido, o que de antemão delimitava a capacidade de expansão do exercício de um poder naval “crível” no Atlântico Sul, uma vez que não parecia ser esse o intuito imediato dos mais altos escalões políticos do império.

Ainda nessa toada, ver-se-á que a restritividade orçamentária relativa ao setor militar indispôs deputados e senadores com o projeto do Conselho Naval. Argumentava, por exemplo, o “Sr. Vasconcellos” que:

Ora, para qualquer destas medidas se exigem grossas somas de dinheiro, e nós, em vez de o economizarmos, **vamos gastá-lo em superfluidades, como a do Conselho Naval**. São 12:000\$ [doze contos de réis], senhores! Esta tem sido a maneira por que sempre temos votado todo o acréscimo de despesa. (...) ¹¹⁷ (grifo meu).

Essa restrição concretamente material – a das possibilidades de gastos que poderiam ser incorridos pelo Estado brasileiro, é uma importante dimensão quando se retornar a esse tema no Capítulo 3.

Em resumo, interessa para o presente estudo o caráter mormente restritivo dos orçamentos militares, o que gerava um espaço fiscal limitado, impedimento de ordem

¹¹⁵Ibidem.

¹¹⁶A propósito do recrutamento forçado de praças para a marinha imperial e demais questões concernentes a práticas disciplinares nas décadas finais do século XIX, ver NASCIMENTO, 2001.

¹¹⁷Anais do Senado Imperial Brasileiro, doravante ASIB, 1847, livro 3, p. 344.

estrutural ao estabelecimento de uma nova instituição – o Conselho Naval – cuja simples existência implicava o pagamento de adicionais aos conselheiros, gerando incremento no gasto público. Essa despesa, em regra, já era maior que o montante orçado e frequentemente decorreu da resposta imediata às contingências militares que acossavam o país. É no contexto de relativa estabilidade externa e, ademais, de expansão das receitas advindas da expansão da fronteira agrícola cafeeira – após as Guerras Regenciais e a Questão do Prata; antes da Guerra do Paraguai – que o Estado imperial se compromete a acolher a despesa implicada pelo estabelecimento de uma nova instituição consultiva: a estrutura do Estado, seus órgãos de gestão da centralização, no braço naval da monarquia americana, seguiam os ritmos da lavoura cafeeira que ditava as possibilidades materiais de complexificação do aparelho centralizado no Rio de Janeiro. Numa relação de interdependência mútua, fronteiras político-militares externas e limites da agricultura cafeeira – na prática uma fronteira interna – interdependem-se entre fluxos e refluxos diretamente impactantes na dimensão naval do poder militar imperial, de maneira que as balizas entre diplomacia e política interna já não ficam tão claramente definidas, à diferença do que propôs Raymond Aron¹¹⁸.

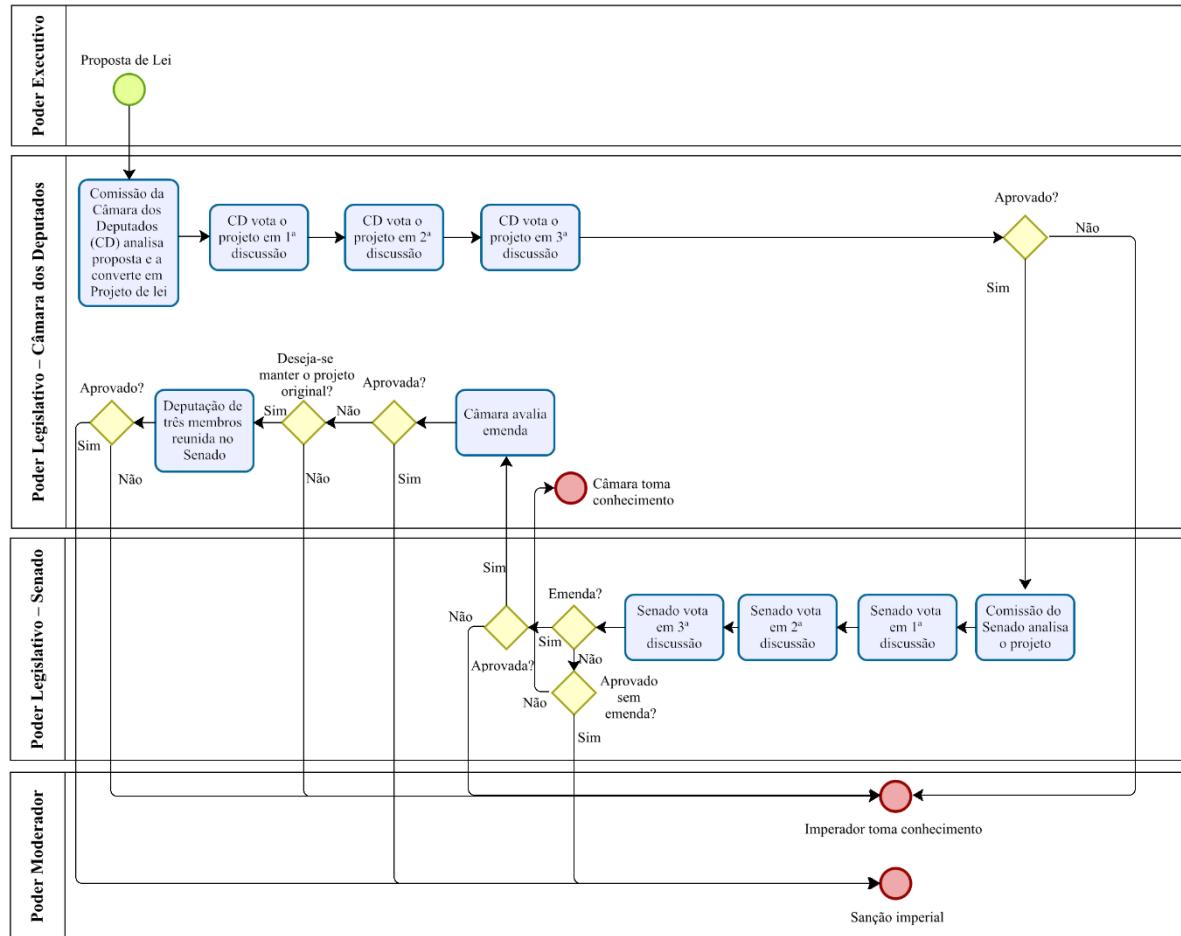
2.2 – O processo legislativo

Na sequência, a fim de permitir ao leitor a compreensão do processo legislativo que envolveu o debate desde a proposta até a aprovação da lei que originou o Conselho Naval, cumpre indicar o rito seguido pela criação do órgão. Explico melhor: o processo legislativo do império, conforme o Capítulo IV da Constituição de 1824¹¹⁹, previa que o Poder Executivo, no caso que nos interessa, submetesse uma proposta de lei à Câmara dos Deputados, instância na qual passava pela comissão respectiva (guerra e marinha, justiça, império etc.), que convertia a proposta em projeto de lei. A sistematização do intrincado processo legal encontra-se realizada no fluxograma abaixo:

¹¹⁸ ARON, Raymond. *Paz e Guerra entre as nações*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002 p. 500.

¹¹⁹ BRASIL. Constituição (1824).

Fluxograma 1 – Processo legislativo no Império do Brasil



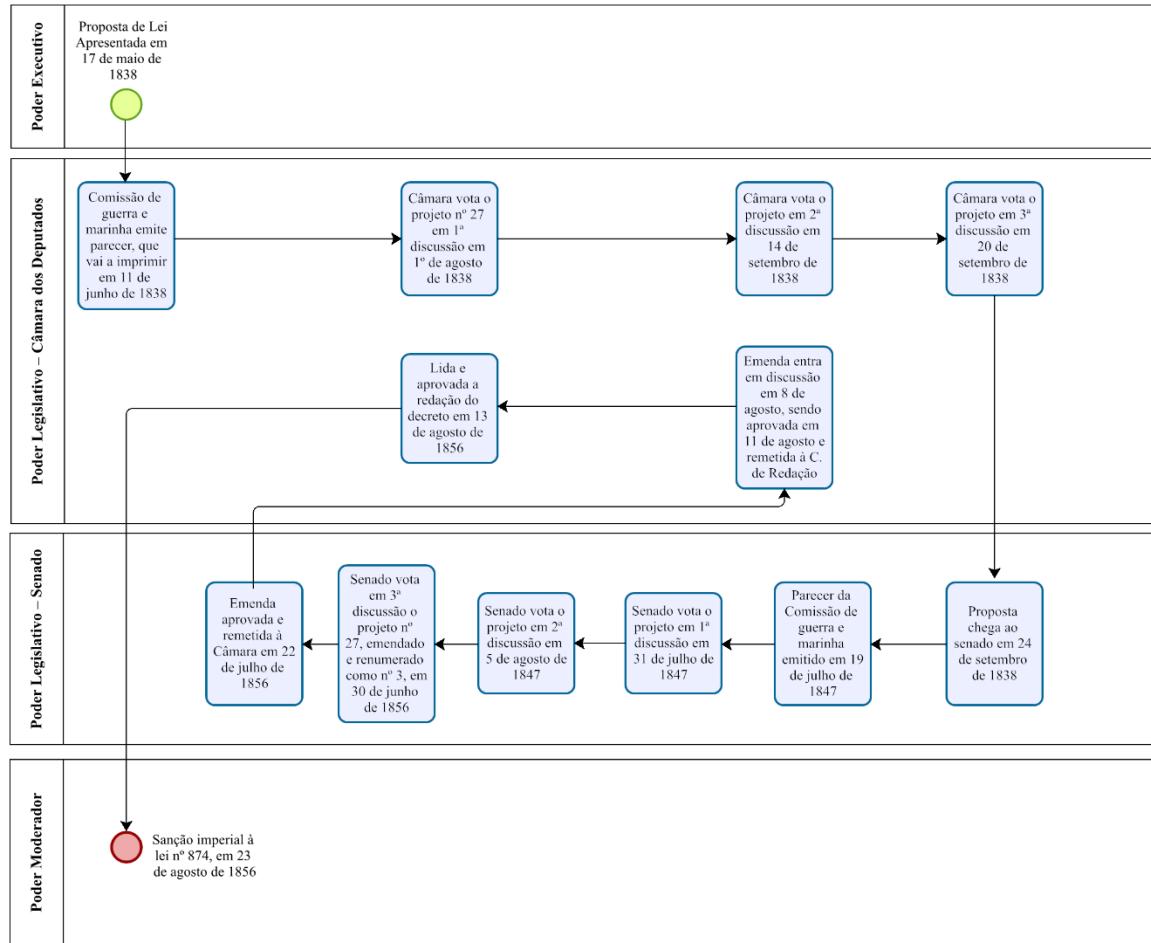
Powered by
 bizagi Modeler

Fonte: elaboração própria, com base na Constituição do Império do Brasil e no Regimento Interno do Senado Imperial¹²⁰

Uma vez convertida em projeto de lei, uma proposta ainda seguia por três discussões em cada câmara, estando sujeita a emendas, até sua sanção ou reprovação, conforme o caso concreto. No que respeita ao Conselho Naval, o processo geral acima indicado encontra-se particularizado conforme fluxograma cronológico abaixo:

¹²⁰BRASIL. Senado. *Regimento interno do Senado: 1826. Regimento Comum da Assembléa Geral: 1827*. Brasília: Senado Federal, Secretaria Geral da Mesa, 2006.

Fluxograma 2 – Processo legislativo que ensejou a criação do Conselho Naval



Powered by
brazgí Modeler

Fonte: elaboração própria, com base nos APB e ASIB

Como se vê, de antemão percebem-se ritmos distintos da política imperial. Em 1838, no bojo do Regresso, Rodrigues Torres apresentava proposta finalmente formalizada à Câmara dos Deputados, que a aprovou rapidamente em 1^a, 2^a e 3^a discussões. O fluxo fulminante na câmara baixa encontraria sua contraparte na câmara alta, onde demorou nove anos até finalmente ser apreciada em 1^a e 2^a – e sangrenta – discussão em 1847. Mas não seria aprovada naquele ano: somente em 1856, e pesadamente emendada por Wanderley, conforme se verificou no Capítulo 1, a proposta de 1838 – feita projeto ainda naquele ano – viria a lume e entraria em vigor sob a forma da lei nº 874, de 23 de agosto de 1856. Afinal, se o processo foi tão rápido na Câmara dos Deputados, por que demorou tanto no Senado? Que interesses conflitantes houve que implicassem os dezoito anos totais decorridos entre a proposição e a

autorização para a criação do Conselho Naval? Darei cabo dessas perguntas abaixo, para isso destrinchando metodicamente os discursos dos deputados, senadores e ministros que, em cada instância, contribuíram para – ou obstruíram – a criação do novo órgão.

2.2.1 – A Câmara dos Deputados

Guerra. Com essa palavra pode-se definir o contexto em que primeiramente se ventilou a ideia de criar-se um Conselho Naval. Como se viu anteriormente, o império dessangrava em recursos no intuito de debelarem-se as convulsões internas ocorridas durante a Regência. No movimento Regressista ensejado pela ideia de aversão à desagregação, mas especialmente temeroso quanto à possibilidade de uma guerra civil¹²¹, viu-se também no Capítulo 1 que o Conselho Naval foi parte integrante de um projeto maior do partido da Ordem, feito Partido Conservador posteriormente.

Na ocasião, o ministro da marinha, brigadeiro Salvador José Maciel¹²², encontrava-se em situação assaz delicada. O império corria o risco de desagregação, já que grassavam a Cabanagem – em seu extremo Norte – e a farroupilha – em seu extremo Sul, respectivamente, uma “Revolução” e uma “revolta”¹²³ que ameaçavam a coesão territorial do Estado e, portanto, a sua própria existência enquanto comunidade imaginada¹²⁴. Nessa altura, o ministro apresentou um relatório pesadamente contestado pelos deputados da oposição, que lhe imputavam uma incapacidade de gerir a pasta, seguindo-se acirrada discussão.

Fica evidente a diferença entre os temas abordados pelo parlamento em 1834, ano de adoção do Ato Adicional, que muito consumiu da esfera legislativa, e aqueles que se passaram a abordar após a eclosão das principais rebeliões regenciais. Já em 1836, Bernardo Pereira de Vasconcellos denunciava a ideia de não estar o Brasil avançado civilizacionalmente:

Declara precisar, para votar sobre o artigo, que o Sr. ministro desenvolva o seu systema, sua opinião governativa a este respeito. Sendo dous os principaes fins da marinha, defender o paiz e proteger o commercio, nota que o Sr. ministro não fez cargo de declarar se o commercio prospera, nem onde deve empregar as forças. Também observa que a repartição da marinha não se acha convenientemente montada. **Parece-lhe conveniente uma corporação que seja o fiscal desta administração que obste a essas**

¹²¹“O medo não era da fragmentação em si, mas da guerra civil”. Cf. CARVALHO, 2017, p. 19.

¹²²Conforme CAMINHA, 1985, p. 149, no cargo de 05. 02. a 01. 11. 1836.

¹²³Annaes do Parlamento Brazileiro, doravante APB, 1836, livro 1, p. 49.

¹²⁴ANDERSON, Benedict. *Comunidades imaginadas: reflexões sobre a origem e a difusão do nacionalismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

versatilidades, caprichos do governo, essas deliberações ephemeras e até contradictorias, etc (grifo meu).¹²⁵

Ao que o ministro da marinha, Salvador José Maciel, retrucava simplesmente afirmando que não poderia pronunciar-se sobre o tema, dado que era novo na pasta. A justificativa – atrapalhada e evasiva – só fazia agudizarem-se as críticas à gestão da pasta da marinha, especialmente no que concernia à participação da força na repressão à Cabanagem.

Somam-se ao esforço argumentativo de Vasconcellos duas outras figuras de peso na política regressista, as quais, como se viu, foram os ocupantes que mais tempo estiveram à frente do ministério: os deputados Antônio Francisco de Paula Cavalcanti e Albuquerque e Joaquim José Rodrigues Torres, sendo este último o primeiro veiculador da ideia e o futuro autor da proposta formalmente apresentada à Câmara em 1838. Para eles, a ineficiência atribuída ao governo na administração da marinha e na manutenção da integridade nacional criava a necessidade de afastar a sua condução da esfera política e inseri-la na administração. O ministro era responsável, ao contrário do imperador, mas passava a tomar decisões em consulta ao conselho, que também se quer que, ao que parece, seja tribunal. A política é assim condenada em favor de uma instância não eleita, detentora de um verdadeiro poder de modulação sobre a instância eleita.

Destoa dessa concepção o deputado Miguel Calmon du Pin e Almeida¹²⁶, mas suas divergências com os deputados do Regresso não estão no mérito da questão, pois também Calmon foi favorável ao colegiado. Entretanto, à diferença do que postularam os demais, deveria o Conselho Naval ser consequência – e não causa – do desenvolvimento da máquina administrativa. Alteravam-se os termos da equação, porém o desfecho pretendido – um país civilizado – seguia sendo uma constante mesmo quando não se concordava sobre como chegar-se a esse estado:

(...) Declara não ignorar quão admirável é esta instituição do almirantado, a que principalmente deve a marinha britannica todo o seu esplendor, mas não deseja que para o Brazil se transplante uma instituição desta ordem ; a experiença tem mostrado o que **os jurados e judicatura de paz**, aliás excellentes instituições, têm sido entre nós : quando pois o Brazil tiver a

¹²⁵APB, 1836, livro 1, p. 124.

¹²⁶Visconde (1849) e marquês (1854) de Abrantes.

ilustração, quando tiver o pessoal necessário, é então que poderá com pôr um almirantado (grifo meu).¹²⁷

Se a discordância sobre a necessidade de criação imediata do Conselho Naval era compartilhada por outros deputados, o caráter distintivo da citação de Calmon jaz no uso que o político faz das expressões grifadas “jurados” e “judicatura de paz”. Referindo-se à instituição dos juízes de paz (1827)¹²⁸, cujos poderes foram sistematizados com o Código Criminal de 1830, o deputado optava pela via de que as vicissitudes da política se resolvessem por uma esfera igualmente eleita (à época): o judiciário. Thomas Flory explica que:

(...) desde seu começo, esta jurisdição aparentemente inócuas [a judicatura de paz] desencadeou uma violenta controvérsia e polarizou o pensamento institucional do Brasil. Os reformadores liberais fizeram do juiz de paz o porta-estandarte de suas próprias preocupações filosóficas e práticas: formas democráticas, localismo, autonomia e descentralização. Por outro lado, os tradicionalistas e conservadores viram no magistrado local uma agourenta erosão da autoridade central e uma ameaça ao controle social no vasto Império.¹²⁹

Assim, somente duas instituições eleitas, os juízes de paz e o júri, poderiam fazer contraponto aos desmandos do Executivo, o que marca uma diferença fundamental entre liberais e conservadores. A uma está dizendo que apoia aquele ato e denunciando o intuito de se dotar o Conselho Naval – então pensado como (Conselho do) Almirantado – de caráter judiciário.

Ademais, levada ao extremo a oposição de Calmon ao Conselho Naval, pode-se deduzir que o Brasil não podia ter Almirantado pela mesma razão que, dezenove anos mais tarde, diria o Conselho Naval não se poderem abolir os castigos corporais: se em 1865 faltaria

¹²⁷APB, 1836, livro 1, p. 138.

¹²⁸KRAUSE; SOARES, 2022, p. 74-75:

A partir do final de 1827, a oposição liberal moderada fortaleceu-se na Câmara: aprovou, por exemplo, a criação do juiz de paz, um magistrado leigo eleito localmente que restringiria o poder dos juízes letreados nomeados pelo Executivo e viria a ter ampla jurisdição de primeira instância para manutenção da ordem pública e resolução de conflitos.

¹²⁹Sobre a judicatura, ver FLORY, Thomas. *El juez de paz y el jurado en el Brasil imperial, 1808-1871: control social y estabilidad política en el nuevo Estado*. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica, 1986, do qual segue breve trecho por mim traduzido (p. 81 da referência):

(...) casi desde su comienzo esta jurisdicción aparentemente inocua desató una violenta controversia y polarizó el pensamiento institucional del Brasil. Los reformadores liberales hicieron al juez de paz el portaestandarte de sus propias preocupaciones filosóficas y prácticas: formas democráticas, localismo, autonomía y descentralización. Por otro lado, los tradicionalistas y conservadores vieron en el magistrado local una erosión de mal agüero de la autoridad central y una amenaza al control social en el vasto imperio.

ainda civilização à má sociedade, em 1836 essa mesma civilização faltava, para Calmon, à boa sociedade. É o afastamento temporal infinito do objetivo final da civilização que torna a escala do progresso a medida da justificativa de uma Ordem: o tempo converte-se no próprio pilar metafísico no qual se arvora o Estado.

Finalmente submetida à Câmara em 17 de maio de 1838, a proposta de Rodrigues Torres sobre a criação de um Conselho Naval na capital do império recebe parecer favorável da comissão de guerra e marinha e vai à 1ª discussão, quando ressurge então uma questão que perpassaria o projeto durante toda a sua discussão: os conflitos de jurisdição advindos da criação da nova instância. Como se viu, o deputado Calmon, em 1836, já levantara essa questão, ocasião em que à preterição da política pela administração contrapôs o recurso à instância jurídica. O tema era a tal ponto central nas desavenças entre conservadores e liberais, que o Conselho Naval é acusado de atravessar a fronteira entre os poderes e tentar roubar ao Legislativo o seu espaço institucional, no formato de uma “terceira câmara legislativa”:

Tratando da proposta em geral, o nobre deputado diz que ella crea um ministerio da marinha multiplo : porque subordina todas as deliberações do ministro, á excepção das que exigem segredo, á idscussão deste tribunal, o qual, tendo tambem de dar o seu parecer sobre a legislação maritima, vem a formar entre nós uma 3^a camara legislativa.

Lembra que uma junta administrativa em que tambem entravão officiaes generaes, existia no arsenal de guerra, e tinha as attribuições que se quer dar a este Conselho Naval : que esta junta cahio por se julgar inutil, e até nociva. (...) (grifo meu).¹³⁰

A passagem do deputado Antonio Henriques de Rezende é ainda cara na medida em que informa sobre uma tentativa similar malograda no exército. Rodrigues Torres, o responsável pela proposição, mobiliza então seus argumentos, rebatendo e explicando por que o Conselho Naval era necessário na marinha, ao passo que uma instituição homóloga não o fora no exército:

(...) É inegavel, que do modo porque está organizado o ministerio da marinha, nada se pôde fazer, nada se pôde ter de estavel e permanente.

Se entre nós existisse um Conselho Naval permanente, que discutisse todos os negocios do serviço com os diferentes ministros, que conservasse as tradições administrativas, que tivesse tempo de expôr ao ministro que entra para a repartição, quaes foram as vistas de seu antecessor, quaes as razões porque tal estabelecimento se emprehendeu, tal obra se propiciou, não

¹³⁰APB, 1838, livro 2, p. 509.

aconteceria de certo, o que todos os dias se vê, destruir-se com tanta facilidade um estabelecimento, parar-se uma obra que já tem custado á nação grandes sommas, etc. (...)¹³¹

O membro da trindade saquarema indica, implicitamente, seu conceito de nação, que possui um matiz de corpo político. As nações somente são as civilizadas; consequintemente, as demais não se constituem como tal: “Não conhece nenhuma nação do mundo que tenha uma marinha militar, e que igualmente não tenha um Conselho Naval.”¹³²

Para Rodrigues Torres, o Conselho Naval é uma espécie de escola para os novos ministros, o que corrobora a hipótese de José Murilo de Carvalho de que a marinha era o ministério de acesso da elite imperial aos cargos do Executivo Geral.¹³³ Nem todos concordariam com essa visão, como o senador D. Manoel, quem afirmaria em 1856:

É verdade que também há homens que, apesar de não terem tido estudos profissionais antes de serem colocados à testa de qualquer repartição, entrando para elas, aplicam-se e tornam-se excelentes ministros. Temos disto exemplos no nosso país. Entretanto é bom que o ministro não vá fazer do ministério uma escola de aprendizagem, porque, como dizia outrora um membro desta casa, oportet studuisse.¹³⁴

Como se viu no *Capítulo I*, ademas, a metáfora do edifício empregada por Rodrigues Torres tinha o sentido pejorativo de desqualificar o Conselho Supremo Militar. Ora tal metáfora voltar-se-ia, na fala do “Sr. Rezende” contra o próprio Conselho Naval. Porém já não decorreria o vício do caráter vetusto da instituição, senão de começar a erigir-se um edifício¹³⁵ por sua cúpula¹³⁶:

O Sr. Rezende diz que lhe parece que é principiar o edifício pela cupula, se, sem termos, como diz o nobre ministro, uma oficina material, pessoal etc., vamos crear um Conselho Naval. Concorda com a opinião do Sr. ministro, que por este projecto suas attribuições ficão coarctadas [metáfora patológica], que cousa nenhuma poderá fazer sem ouvir o Conselho Naval, e que mesmo a camara não poderá legislar em materias maritimas sem ouvir os ditames do

¹³¹APB, 1838, livro 2, p. 509.

¹³²Ibidem, p. 510.

¹³³CARVALHO, 2017, p. 125.

¹³⁴ASIB, 1856, livro 3, p. 380.

¹³⁵“EDIFÍCIO, s. m. obra de pedra, e cal, e em geral se diz falando das mais nobre v. g. templos, palácios. Por Composição, no fig. V. g. ‘Edifício de boa historia’ V. do Arcb. prol. “(grifo do autor). Cf. BLUTEAU; MORAES SILVA, 1789, t. 1, p. 489.

¹³⁶“CUPOLA, s. f. zimbório de edifício, que se faz para dar luz, e aformosear; de ordinário fica sobre a capélla mórm”. Cf. BLUTEAU; MORAES SILVA, 1789, t. 1, p. 383.

conselho. Se um tal estabelecimento convém á repartição da marinha, talvez tambem convenha um semelhante a todos os ministerios, por exemplo, ao da guerra, pelo que respeita ao arsenal de guerra, ao do imperio por causa das obras publicas, etc. ; e, neste caso, melhor é que se discuta o projecto de lei que organisa as secretarias de estado ; então se verá as attribuições com que cada ministro deve ficar, os auxiliares que se lhe devem dar, etc.

Na hipótese de caber à marinha ser prestigiada com um tal conselho, a lógica ditava que assim se deveria proceder para todos os ministérios. Mas parece o deputado não perceber que o caráter distintivo da força naval era precisamente ser o ministério de entrada para “uma carreira aberta ao talento”¹³⁷, conforme se apontou. Além disso, não caberia que se criasse o Conselho Naval neste momento; dever-se-ia antes ter infraestrutura: a centralidade não articulava o crescimento, administrava-o uma vez concretizado.

Possivelmente referindo-se às despesas extraorçamentárias decorrentes das guerras regenciais, Rezende atribui à impunidade por esses gastos fora do planejamento o motivo do desgoverno da pasta naval, e não à troca ministerial implicada pelo jogo político, ponto em que Rodrigues Torres insistia assiduamente. O utilitarismo de Jeremy Bentham escorreria melifluamente da fala do ministro da marinha, expondo um de seus principais pilares ideológicos. Era agora o “systema”¹³⁸, o “methodo” da gestão da máquina pública que lhe asseguravam a economicidade pretendida, e não o simples fechamento do tesouro às sangrias incorridas pelo governo. A discussão do último artigo, versando sobre os vencimentos de cada um dos vogais, novamente reafirmava o desprezo de Rodrigues Torres relativamente ao conselho supremo militar, já enunciado quando tachou aquela instituição de “Edificio gothicó”. Sem resistência, a proposta é convertida no projeto de lei nº 27 pela câmara baixa.

Infelizmente, os *Annaes do Parlamento* não consignam quais votos a favor e quais votos contra a proposta houve, tampouco tendo sido possível obter esses dados junto ao Arquivo da Câmara dos deputados¹³⁹. Logo, fica de momento infactível estabelecer uma

¹³⁷SCHULZ, 2023, p. 25.

¹³⁸“Systema, s. m. União ou coordenação de princípios, que se tomão como fundamentos para explicar, ou tratar de doutrinas, etc. Na Medicina, Arranjoamento de partes n’hum todo, cujas partes estão ligadas entre si ou dependentes humas das outras.” Cf. SILVA PINTO, 1832, p. 862.

¹³⁹Em visita presencial ao referido Arquivo em fevereiro de 2024 e em contato com os técnicos que nele trabalham, não foi possível localizar quaisquer fontes que indiquem o quórum de votantes, ficando essa informação prejudicada pela inexistência ou pela inacessibilidade das fontes que a forneceriam. Idem deu-se para o Senado, onde, a propósito, as Atas das Sessões encontram-se mais sistematicamente coligidas e catalogadas. Ainda relativamente à Câmara, grandes são as dificuldades de acesso a dados substantivos sobre

divisão da Câmara por quórum nas votações que aprovaram a proposta de criação do Conselho Naval. Tal dificuldade, a propósito, manifestou-se também para o Senado, como se verá na sequência.

Resumidamente, a discussão na Câmara pode ser traduzida pela oposição entre os nomes que figuram expressamente discursando a seu favor ou contra sua aprovação, Rodrigues Torres e Rezende, respectivamente, sistematizados a seguir:

Quadro 2 – Síntese de argumentos contra e a favor da criação do Conselho Naval, na Câmara dos Deputados

Orador	Posicionamento	Argumentos
Rezende	Contra	<ul style="list-style-type: none"> • Discussão deve ser adiada até se debater a reforma do Conselho Supremo Militar; • Conselho Naval seria terceira câmara legislativa; • Aprovar o Conselho Naval seria iniciar “o edifício pela cúpula”; • Se cabe um Conselho Naval, deve caber um homólogo para todas as pastas; • Conselho Naval acarretaria excessiva despesa; • O problema não seria a troca de ministros, mas a realização de despesas sem autorização parlamentar.
Rodrigues Torres	A favor	<ul style="list-style-type: none"> • Impossível trabalhar no ministério da marinha da forma como estava (des)organizado; • O Conselho Naval serviria como escola para os novos ministros; • O Conselho Naval possibilitaria organizar a pasta da marinha e, assim, poupar despesas; • Organização permite ordenar pessoal, material e arsenais; • Conselho Naval não é cópia de nações como “Hollanda”, França e Inglaterra, mas caminho para possibilitar que o Brasil chegue ao patamar naval que essas nações alcançaram; • O Conselho Naval possibilitaria a fiscalização dos arsenais provinciais; • O Conselho Naval seria mais relevante que o Conselho Supremo Militar, e o grau de especialização de seus vogais implicaria que recebessem ordenados maiores que os dos magistrados daquele Conselho.

Fonte: Elaboração própria, com base nos APB

O fato de ter havido o envolvimento aprofundado de somente dois oradores na discussão do Conselho Naval, nesse primeiro momento de submissão da proposta, está longe de indicar a indiferença do Legislativo geral à questão. Ao revés, é precisamente o relativo silêncio ao redor do tema na câmara baixa, acompanhado pela incontestável rapidez de sua aprovação, que aponta para o interesse dos deputados gerais em fazer vingar tal projeto. No bojo da articulação do Regresso, o Ministério das Capacidades erigia mais um cômodo no

os deputados, não havendo sequer fontes, em muitos casos, que habilitem essa pesquisa, conforme apontou CARVALHO, 2017, p. 105.

palácio do Estado que, em sua visão, os liberais haviam depredado. Sob a varinha de um de seus mais diligentes membros – Rodrigues Torres –, passara o Conselho Naval de proposta ministerial a projeto de lei: para além de reconstruir o edifício, urgia ampliá-lo.

A expansão da edificação poderia somente ser barrada pelos liberais, mas, em 1838, esse grupo era ainda difuso, característica que se alteraria somente quatro anos depois, após o fracasso das revoluções/rebeliões de 1842, em São Paulo e em Minas Gerais¹⁴⁰. Para mais, seu tempo à frente do governo regencial diminuía o crédito moral do grupo nada homogêneo perante os cada vez mais coesos integrantes do “Partido da Ordem”¹⁴¹, que realizavam uma captura semântica do vocabulário político disponível para uso pelos agentes da conjuntura. Estes últimos estruturavam uma interpretação teleológica dos princípios que deveriam nortear a administração pública, medida em que criavam uma panaceia pretensamente responsiva a todos os males de que a sociedade padecia, segundo seu próprio diagnóstico. Negar esse discurso seria, portanto, denegar o projeto civilizacional que fundara o pacto político ao redor da comunidade imaginada do império. A saída escolhida pelo deputado Rezende foi, assim, a de manipular os termos da equação: de meio que viabilizasse o progresso, o Conselho Naval passava a fim último desse progresso, sua “cupola”: se o triunfo da civilização estava ainda assaz distante, também deveria estar a criação da nova instituição.

Derrotada a retórica de Rezende na Câmara, seguia o projeto nº 27 ao Senado imperial, onde trilharia um percurso mais moroso e acidentado.

2.2.2 – O Senado

Ao contrário da Câmara, o Senado representava uma parcela de políticos caracterizada por maior capital político, dado que acumulado por mais tempo e dividido entre menor número de integrantes. Além de exigir-se uma idade mínima de quarenta anos e uma renda anual de oitocentos mil réis, a instituição oferecia a seus membros o privilégio da vitaliciedade. Formaria, já no segundo reinado, um binômio com o Conselho de Estado, e ajudaria a dar sustentação institucional à monarquia¹⁴².

Na câmara alta, demorar-se-ia o projeto do Conselho Naval por mais nove anos, antes de ser novamente debatido, em 1847. Chegado à comissão de guerra e marinha em 24 de

¹⁴⁰MATTOS, 2017, p. 117.

¹⁴¹NEEDELL, 2006.

¹⁴²MARTINS, 2007, p. 26.

setembro de 1838, não fica claro por que motivo os senadores escolheram não o discutir. Uma possível explicação é que houvesse matérias mais prementes na ordem do dia, a começar pela própria integridade territorial no império. Por outro ângulo, em 1838, o Conselho de Estado estava ainda abolido e tardaria mais três anos a voltar a funcionar – não sem impactos para o projeto engavetado da marinha. Àquela altura, o Senado não adquirira, portanto, o peso que ganharia nos anos seguintes, e os critérios para ingresso em suas fileiras, vinculados à vacância pelo decesso dos seus integrantes, o haviam tornado bem menos permeável à colonização pelo partido da ordem.

Sem embargo, a demora em debater-se a questão não passava despercebida aos membros. O senador Saturnino Pereira, não à toa profundamente envolvido, anos antes, com a discussão sobre o restabelecimento do Conselho de Estado, reclamava na sessão de 20 de julho de 1847 que

O ministro da marinha há nove anos apresentou esta proposta na Câmara dos Deputados, onde foi emendada e remetida para o Senado, e aqui demorada por motivos que não importa agora averiguar; agora pretendia a comissão ouvir novamente o atual governo pelas razões que já expus ao Senado, que pode ou adotar ou rejeitar o parecer, convidando o ministro para assistir à discussão.¹⁴³

Não fica evidente o motivo real para o decurso desse novênio (1838-1847), mas é explícita a existência de uma razão oculta ao leitor que Rodrigues Torres, ao tomar a palavra, deixa entrever-se:

Mas disse-se: - Este projeto foi apresentado em 1838: o seu autor entrou para a administração depois dessa época e tendo já passado o projeto na Câmara dos Deputados, e entretanto não lhe deu andamento.

É um fato, Sr. presidente, não dei andamento a este projeto. As razões que para isto tive talvez não as deva expor ao Senado, mas expu-las confidencialmente ao nobre Ministro da Marinha; pode muito bem ser que S.Ex^a não ache as mesmas dificuldades que eu então achava, e portanto poderá ele talvez executar aquilo que me pareceu então quase inexequível¹⁴⁴ (grifo meu).

O trecho indica ainda que, nove anos antes, em 1838, a fim de que o projeto fosse levado adiante no Senado, teria sido preciso que Rodrigues Torres agisse junto à câmara alta

¹⁴³ASIB, 1847, livro 2, p. 254-260.

¹⁴⁴Ibidem, p. 346.

por um caminho oblíquo cujos entretons o então ministro e agora senador não nos dá a conhecer. A fonte permite deduzir, portanto, que o projeto saquarema dependia de um investimento de capital político na atividade legislativa negocialmente tratada pelo Executivo junto às câmaras, baixa e alta. Na primeira, a conjuntura favorecera a velocidade no processo de conversão da proposta em projeto de lei, mas sua transformação em lei propriamente, pela câmara alta, requeria um investimento político que, naquele 1838, fora empreitada “inexeqüível”.

Dito de outra maneira, há confessamente uma razão para a demora, ela é conhecida e meditada de Rodrigues Torres, mas não há registro que traia o sigilo entre ele e o ministro Cândido Baptista de Oliveira. A confidencialidade entre ambos, que esbarra na dissimulação relativamente aos demais agentes, denota o agir político do membro da trindade saquarema. Embora não o admita explicitamente, seus atos demonstram uma preocupação de longo prazo com o projeto do Conselho – ancorado que estava, dialeticamente, é verdade – no triunfo do próprio Regresso. A prudência de Rodrigues Torres já não carrega a marca Moderna de virtude teologal, e, conquanto possa ser considerada um “limitante do poder régio”¹⁴⁵ na medida em que o modelo constitucional já se consolidara no país desde o Golpe da Maioridade, sua característica fundamental é a crença numa razão de Estado, assentada em – e objetivando – “interesses temporais dos governantes”¹⁴⁶. Tanto assim, que, no bojo do debate sobre uma proposta de reforma do Conselho de Estado, Rodrigues Torres vinculava o pilar do Poder Moderador à instituição que pretendera – e ainda pretendia – criar na marinha:

Não tenho dúvida ainda hoje de votar pela criação do Conselho Naval; somente desejaría que os nobres ministros, e muito especialmente o Sr. ministro do Império, nos expusessem um pouco mais circunstancialmente as suas vistas a respeito das alterações que pretendem fazer no Conselho de Estado, porque, **se as alterações que o nobre Ministro do Império pretende propor ao Corpo Legislativo são de tal natureza que o Conselho de Estado ou uma seção deste Conselho possa satisfazer plenamente às vistas que eu tive quando propus a criação do Conselho Naval, então pode-se julgar inútil a proposta. Com o Conselho de Estado, como está organizado, não julgo inútil o Conselho Naval. O Conselho de Estado não pode coadjuvar o Ministro da Marinha como ele deseja, como julgo que é indispensável mesmo para se poderem criar os elementos da Marinha de Guerra; mas pode bem ser que o Conselho de Estado, organizado como quer o Sr. Ministro do Império, satisfaça a**

¹⁴⁵ LOUREIRO, 2014, p. 129.

¹⁴⁶ Ibidem.

estas necessidades; e neste caso será sem dúvida inútil votar pela criação do Conselho Naval¹⁴⁷ (grifo meu).

O senador conservador oferecia, portanto, duas alternativas aos seus colegas: ou se criava o Conselho Naval como ele pretendera, ou se reorganizava o Conselho de Estado de modo que, além de suas funções, fizesse também as vezes de um Conselho Naval. É essa formulação, emanada diretamente do primeiro articulador da proposta de criação do órgão, que permite entender o Conselho Naval como um espelhamento do Poder Moderador na esfera infraministerial, concluindo-se favoravelmente a uma das hipóteses deste trabalho: o Conselho Naval pretendeu viabilizar a capilarização do Poder Moderador por meio de uma subinstância administrativa a cujos desígnios o representante do Poder Executivo (o ministro) estaria *de facto* vinculado, ainda que a Constituição o vedasse oficialmente de irresponsabilizar-se.

Saturnino e Rodrigues Torres não seriam os únicos a discursar favorável ou contrariamente ao projeto nº 27. Na realidade, em torno de duzentas são as páginas de discussão acirrada no Senado imperial em 1847 à volta do objeto da presente pesquisa. Transcrevê-las na íntegra forneceria o leitor um panorama excessivamente detalhado e alongado da discussão, de maneira que optei por demonstrar pontualmente as declarações dos parlamentares, quando seu potencial como fontes permitia adensar as reflexões sobre o Estado imperial. Todos os argumentos mobilizados nas sessões de 1847, contudo, foram coligidos no quadro abaixo:

Quadro 3 – Síntese de argumentos contra e a favor da criação do Conselho Naval, no Senado Imperial

Orador	Posicionamento	Argumentos
Bernardo Pereira de Vasconcellos	Contra	<ul style="list-style-type: none"> • O Conselho Naval representa gasto “supérfluo”; • Votaria a favor se o projeto não fosse desvirtuado, mas não fica claro de que desvirtuamento se trata; • Para o conselho ser estável, devem os membros ser estáveis, sob pena de que sempre concordem com, “digam amém” para as decisões do ministro; • Inconsistência de tempo de ocupação dos cargos políticos; • O Conselho Naval subtrairia a jurisdição (embora não use esse termo) ao Conselho Supremo Militar, que restará inútil, somente “ocupando as páginas do orçamento”. Seria inútil também se passasse a reforma do Conselho Administrativo; • Tudo que se pretende incumbir ao Conselho Naval já está previsto em lei do Conselho Supremo Militar. O Conselho Administrativo poder-se-ia ocupar disso;

¹⁴⁷ASIB, 1847, livro 2, p. 346-347.

Orador	Posicionamento	Argumentos
		<ul style="list-style-type: none"> • Passando a proposta de criação do Conselho Naval, submeteria proposta de emenda para uni-lo ao Conselho Supremo Militar; • O Conselho Naval seria uma espécie de cortina de fumaça para amparar ingerências de interesse pessoal na esfera administrativa; • O Conselho de Estado seria superior ao Conselho Naval porque apolítico, e isso porque vitalício; • O Conselho Naval é “metafísica”.
Holland Cavalcanti	Contra	<ul style="list-style-type: none"> • Impossível imitar a Inglaterra; • Pastas de marinha, guerra e estrangeiros deveriam ser reunidas em um só ministério, visto serem consideradas mais “fáceis”. Nesse caso estaria a criação do Conselho Naval justificada. • O Conselho Naval não resolve o problema do recrutamento; • O Conselho Naval não tornaria o ministro irresponsável, já que nem as consultas do Conselho de Estado o faziam; • Ociosidade de empregados; • Função de inspeção poderia ser realizada pela inspeção da Corte ou, preferencialmente, pelos presidentes de província; • Função aconselhadora poderia ser desempenhada por chefes de repartição; • Processo militar é diferente do civil: naquele, não há problema em o expedidor de uma ordem julgar seu eventual descumprimento, logo bastaria que o Conselho do Almirantado (entendido aqui como Conselho Supremo Militar) o fizesse.
Cândido Baptista (Ministro da Marinha)	A favor	<ul style="list-style-type: none"> • O Conselho do Almirantado seria deliberativo, ao passo que o Conselho Naval seria somente consultivo, em linha com a constituição do império; • A sobreposição de jurisdições consultivas, portanto, não seria um problema: o ministro da marinha poderia consultar o Conselho Naval, o Conselho Administrativo proposto e o Conselho de Estado.
Saturnino Pereira	A favor	<ul style="list-style-type: none"> • O número de oficiais de Marinha no Conselho Supremo Militar era menos da quarta parte daqueles do exército, o que tornava essa jurisdição inábil para consultar sobre a marinha. I. e.: a dimensão profissional é essencial; • Não há conflito de jurisdição.
Rodrigues Torres	A favor	<ul style="list-style-type: none"> • Argumentos na linha dos anteriores veiculados na Câmara dos Deputados, mas agora menos negativos e mais propositivos; • Necessidade de “systema”, de persistência, tradições (logo, se percebe a sua administração como havendo sido boa, está a validar-se); • O Conselho Supremo Militar é inapto para a função de assessorar o ministro da marinha; • A reorganização do Conselho de Estado de fato tornaria inútil o Conselho Naval; • Impossível um indivíduo reunir todos os conhecimentos necessários à administração da marinha. Necessário dar mais unidade e "systema" à administração; • Desejaria um conselho como o inglês, isto é, todo-poderoso, mas entende que a constituição do império exige a responsabilização do ministro de Estado; • É um conselho "naval" e não do "almirantado" por ser diferente do modelo inglês; • À diferença do antigo Conselho do Almirantado português, não deve ser exclusivamente composto por militares da marinha;

Orador	Posicionamento	Argumentos
		<ul style="list-style-type: none"> • O Conselho Naval não poderia ter funções judiciárias, pois isso seria contra o ordenamento jurídico do império. Por isso tampouco deveriam os membros da marinha no Conselho Supremo Militar ser parte do Conselho Naval, uma vez que exerceriam funções executivas, administrativas e judiciárias conjuntamente, o que seria um absurdo; • Fosse criado o Conselho Administrativo, de fato o Conselho Naval seria uma "excrescência", mas Rodrigues Torres não é a favor do Conselho Administrativo; e • O Conselho Naval produziria economia, melhorando o sistema como um todo; • Favorável à estabilidade dos integrantes do Conselho Naval.

Fonte: elaboração própria, com base nos ASIB

Na discussão com Bernardo Pereira de Vasconcellos e Hollanda Cavalcanti, ademais, o senador Saturnino Pereira, em sessão de 4 de agosto de 1847¹⁴⁸ simplifica a argumentação de seus colegas de câmara alta. Dizia que:

(...)

Estes argumentos [contrários ao Conselho] podem reduzir-se a três: 1º, o estar o projeto em oposição com o programa apresentado pelo Sr. Ministro do Império na Câmara dos Srs. Deputados; 2º, a existência do Conselho Supremo Militar, a que estão anexas as funções do almirantado, em que entram todas as atribuições que se querem dar a este Conselho Naval; 3º, a criação do Conselho Administrativo separado do Conselho de Estado, em que deve haver uma seção a quem tem de ser incumbidos os negócios pertencentes à repartição de Marinha: donde concluiu o nobre senador oponente que o Conselho Naval vem a ser uma superfetação em administração, que se não pode admitir.

Mas tampouco dever-se-ia, para Saturnino, votar por tentar emular as instituições britânicas. A subalternidade – a uma, vulgar e estratégica, – de sua visão fica a seguir bastante explícita quando debocha de sua própria marinha militar, tachando-a de “pequeno barco”¹⁴⁹, na sequência seguir acolhendo o remendo do agora senador Bernardo Pereira de Vasconcellos, para quem aquela marinha assemelhava-se mais a uma “canoa”. Saturnino negava a sobreposição de jurisdições entre o Conselho Supremo Militar e o Conselho Naval. Ademais, no vácuo de jurisdição e consulta competentes, ficaria o ministro, “responsável”, dependente de consultar pessoas difusas e “irresponsáveis” (os futuros membros do Conselho):

¹⁴⁸ASIB, 1847, livro 3, p. 65.

¹⁴⁹Ibidem.

É portanto matéria de fato que, existindo o Conselho Supremo Militar simultaneamente com o Conselho Naval, não há superfetação: 1º, porque o Conselho Naval tem atribuições, segundo o projeto, que o Conselho Supremo Militar não tem nem é possível que tenha, segundo sua atual organização e qualidade de seus membros; 2º, porque os objetos de consultas sobre promoções, e principalmente sobre preterições por não cumprimento de legislação, julgamento de réus de crimes militares, etc., não são encarregados ao Conselho Naval.

A citação acima é bastante especial porque aponta para o desenho pretendido e positivamente defendido para a nova instituição. Entretanto, no capítulo seguinte, ver-se-á que o conselho deliberará, sim, sobre esses temas que não estavam em seu escopo inicial, quebrando a moldura institucional original que o partido conservador lhe pretendera imprimir.

Dois nomes surgem como forte oposição ao órgão: Bernardo Pereira de Vasconcellos e Hollanda Cavalcanti. Aquele, saquarema de primeira hora e ordem; este, liberal futuramente vinculado à Liga Progressista. Vasconcellos critica ferrenhamente os gastos incorridos pela eventual criação do órgão, o que é assaz inesperado: conforme apontou Carvalho¹⁵⁰, deveria haver apoio à expansão da burocracia por parte dos setores diretamente interessados, isto é, empregados públicos e magistrados, de forma geral. Mas a crítica de Vasconcellos a esse ponto permite entrever a inexistência de uma voz uníssona a favor do tema, ainda que não autorize a revogação da defesa de um sentido inequívoco a favor dessa expansão: afinal, o Conselho foi de fato criado em 1856, aumentando o quadro de empregados do Estado.

Já a propósito do rótulo de *saquaremas*, afirmou o próprio Vasconcellos, mobilizando o filósofo florentino em um trecho absolutamente precioso:

O SR. VASCONCELLOS: – E apóia o Sr. ministro do império ainda isto nesta casa! Ora valha-me Deus! De que se há de temer a população do Rio de Janeiro da oposição? O que tem ela que temer da oposição? A oposição não tem o poder... Nem há oposição, Srs. ninguém está mais lide, mais traquejado nas máximas de Maquiavel do que a administração atual; *divide et regubabis* [grifo do autor], eis a divisa da administração atual. Supõe que o Brasil está dividido em dois partidos procura realmente dividi-lo em dois partidos para poder governar, porque sem esta divisão dos dois partidos, sem estas intrigas, sem estes ódios, o poder foge-lhe imediatamente das mãos. Que oposição há na província do Rio de Janeiro? Que oposição há no Brasil? Que oposição há entre os atuais Srs. ministros e aqueles que não aprovam a sua política? Os saquaremas, isto é, os oprimidos, tinham uma política diferente da administração atual; era uma política condenável; entretanto os atos todos da administração atual são os iniciados, são os

¹⁵⁰CARVALHO, 2017, p. 113.

decretados pelos saquaremas. **Há oposição, senhores, entre os saquaremas e a administração atual? Eu não tenho dito tantas vezes aqui que por crédito seu não se reduzam a mendigar as migalhas da mesa dos saquaremas? Quem é mais amigo da administração atual? Quem pugna mais pelo seu crédito?**

Dizeis que há oposição às vossas medidas; entretanto não apresentais uma medida nova; todas, todas ides beber na fonte dos Saquaremas. O Sr. ministro da marinha, que eu confiava seria um patriota da primeira ordem, não foi lá descobrir nos arquivos do Senado essa resolução por que tanto se empenha, a resolução do Conselho Naval? Nem eu sei como S. Ex^a. não tem pedido a urgência para entrar em terceira discussão esse projeto, porque, para mais exaltar os Saquaremas, é conveniente que apareça tudo quanto os Saquaremas conceberam, ainda mesmo as medidas que eles entenderam não dever levar a efeito. Não há oposição na província do Rio de Janeiro; no Brasil não há oposição. Já o Sr. 1º secretário disse em um aparte o ano passado (lembra-me como se fosse hoje) – o que são Saquaremas? Tudo está confundido; – pois se tudo está confundido, como há oposição no Brasil? Por que quereis figurar a existência de uma oposição? Quereis dividir-nos, para governar, porque sois discípulos muito aproveitados do célebre Maquiavel? Não há tal oposição...

O SR. PRESIDENTE DO CONSELHO: – Nem no Senado?

O SR. VASCONCELLOS: – Nem no Senado...

O SR. PRESIDENTE DO CONSELHO: – Nem em V. Ex^a.?

O SR. VASCONCELLOS: – Nem em mim; eu sou o maior propugnador da honra dos Srs. ministros; eu constantemente aqui lhes peço que não se rebaixem ao ponto de viver das migalhas saquaremas...¹⁵¹ (grifo meu).

Bernardo Pereira de Vasconcellos sistematicamente reduz os liberais à inexistência. A ação política luzia é sintetizada a colher as “migalhas” dos saquaremas e replicar os seus projetos, buscando esvaziar o programa do Regresso, *modus operandi* que seria curiosamente aplicado pelo próprio partido conservador na figura de Rio Branco (pai) na década de 1870, esvaziando o programa liberal¹⁵². Se representada fisicamente, a visão de Vasconcellos poderia materializar-se em um polo gerador de propostas positivas em prol de uma jornada civilizacional – polo esse dominado pelos saquaremas – ao redor do qual tudo seria emulação ou replicação. Significa então que o desenterrar do projeto de criação do Conselho Naval ocorria sob um gabinete liberal tão somente porque o ministro da ocasião pretendia apropriar-se de uma ideia originalmente conservadora que o próprio partido havia posto de lado – não porque não detivesse o capital político para aprová-la, senão simplesmente porque deixara de desejar a sua consecução. Assim, um repositório de projetos malsucedidos por ocasião do

¹⁵¹ASIB, 1847, livro 4, p. 120-121.

¹⁵²CARVALHO, 2017, p. 59.

Regresso transformava-se agora (1847) na prova irrefutável – para Vasconcellos – de que os saquaremas já haviam proposto todas as medidas possíveis para o desenvolvimento da civilização daquela comunidade política.

A fala do senador por Minas Gerais diz mais sobre o seu autopercebido valor que sobre o real estado de coisas existente entre liberais e conservadores. A fonte em questão precisa ser interpretada como indicador do conjunto de valores e ideias que norteavam a ação conservadora. Agora que o projeto de lei nº 27 era debatido num Senado já populado pelos saquaremas, bem diferente, portanto, daquele que primeiro engavetara a proposta em 1838, os conservadores não fechavam uma posição coesa quanto ao Conselho Naval. Como se viu, a proposta retornou à discussão no bojo de um gabinete liberal, quando já não atendia às expectativas de todos os saquaremas. Se, por um lado, seu “pai ideológico” seguia a favor de criar-se o órgão, os agora vocalmente contrários senadores Vasconcellos e Hollanda Cavalcanti haviam mudado diametralmente sua posição. Quando deputados gerais, eram a favor da proposta, antes mesmo de ser formalmente apresentada em 1838. Àquela altura (1836) parecia “conveniente [a Vasconcellos] uma corporação que seja o fiscal desta administração que obste a essas versatilidades, caprichos do governo, essas deliberações ephemeras e até contradictorias, etc.”¹⁵³, visto que o deputado “muito detesta o estatu quo” liberal da regência. Acompanhava-o no câmbio radical de posição o também então deputado Hollanda cavalcanti:

O Sr. Hollanda Cavalcanti, depois de muitas reflexões, diz que é sua opinião que todos os nossos males provém da indifferença com que são tratados os negócios públicos. Censura a maneira porque na camara se tem votado nas leis da fixação de forças sem informações necessarias; que por isso o Sr. ministro segue o sistema de seus antecessores, etc. Concorda na opinião do Sr. Vasconcellos sobre a necessidade de se crear um tribunal que garanta à homogeneidade, e proteja a disciplina nesta repartição, etc.¹⁵⁴

Causa perplexidade que Vasconcellos, Hollanda Cavalcanti e Rodrigues Torres votem em comum por ocasião do Regresso já que Cavalcanti não é conservador, mas em separado quando a empreitada já estava terminada. Um segundo olhar, contudo, aponta para que essa disparidade advenha do fato de que, finda a obra comum do Regresso, seu legado começa a ser repartido por divisões internas já na década de 1850, após a Conciliação, o que

¹⁵³APB, 1836, livro 1, p. 124.

¹⁵⁴Ibidem, p. 138.

aprofundaria, como se viu na seção acima, as divisões internas do sistema político imperial e redundaria na criação da Liga Progressista e do Partido Radical na década seguinte.

Entretanto, é ainda um conservador, João Mauricio Wanderley – futuro barão de Cotelipe –, que realiza o movimento final de debate legislativo da proposta de criação do Conselho Naval. Fê-lo não exatamente num gabinete conservador, mas na conjuntura propiciada pela Conciliação. Após a vitória legislativa saquarema em 1850, o Conselho Naval entrava em terceira discussão na câmara alta em 1856. Passados dezoito anos de trâmite legislativo, o projeto de lei que fora debatido ao lado de grandes questões como a Lei de Terras ganhava uma emenda que alterava substancialmente a proposta inicial de Rodrigues Torres, a qual sobrevivera a todas as instâncias por onde passou sem alterações (1^a, 2^a e 3^a discussões na Câmara e 1^a e 2^a discussões no Senado). Assumiu, assim, a forma que é praticamente – salvo pela ordem de duas palavras e a troca de uma terceira – a da lei nº 874 de 1856.

A emenda de Wanderley¹⁵⁵ demonstra uma habilidade política significativa de utilização do processo legislativo em proveito da própria proposta. Já aprovado em 1^a e 2^a discussões no Senado, o projeto até então “virgem” de Rodrigues Torres, termo utilizado à época para designar os projetos que não haviam sofrido mudanças, foi pesadamente emendado antes de ser submetido à aprovação final, e a ideia que fora gestada em uma administração conservadora e apropriada por um gabinete liberal era reapropriada pelos saquaremas, ainda que – ou precisamente porque – no bojo de um gabinete bastante peculiar.

Abaixo, segue um quadro comparativo entre a Proposta original de Rodrigues Torres e o projeto emendado de Wanderley, chamando-se especialmente a atenção para as alterações sofridas.

Quadro 4 – Síntese comparativa entre a proposta de Rodrigues Torres (1858) e a emenda de Wanderley (1856)

Proposta de Rodrigues Torres	Emenda de Wanderley	Alteração
Art. 1. ^º Fica criado na capital do Império um Conselho Naval, composto de cinco Vogaes, nomeados pelo Governo, dos quais três, ao menos serão Officiaes de Marinha, escolhidos d'entre os mais distintos, por suas luces e experiência.	Art. 1º Fica criado na capital do império um Conselho Naval, composto pela forma seguinte: § 1º Do presidente, que será o ministro e secretário de estado dos negócios da marinha, e 5 membros efetivos e 2 adjuntos.	<ul style="list-style-type: none"> • Especificação da classe de três dos vogais, que passam a dever ser da armada, ou seja, oficiais que efetivamente exercem a profissão no mar; • Embora não preconizado no texto legal, a intenção de Wanderley era de que os

¹⁵⁵ASIB, 1856, livro 2, p. 262-266.

Proposta de Rodrigues Torres	Emenda de Wanderley	Alteração
Art. 2.º O Conselho Naval reunir-se-há sob a presidencia do Ministro da Marinha, o qual, em caso de empeditimento, será substituido por um dos membros por elle designado.	<p>§ 2º Serão membros efetivos 3 oficiais da armada pelo menos, de patente não inferior a capitão de fragata, escolhidos dentre os mais distintos por suas luzes e experiência, e pertencentes ao serviço ativo.</p> <p>Serão membros adjuntos um oficial, superior de engenheiros e um primeiro construtor naval.</p>	<p>membros não militares fossem um “jurisconsulto” e um empregado da repartição da “Fazenda”;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Inclusão de dois membros adjuntos.
-	<p>Art. 2º Na ausência ou impedimento do ministro será o conselho presidido pelo oficial da armada de maior graduação, e no caso de igualdade pelo mais antigo.</p> <p>Art. 3º O conselho reunir-se-á em sessão ordinária as vezes que forem marcadas no regulamento do governo, e extraordinariamente sempre que o ministro o convocar. Suas decisões serão tomadas a pluralidade de votos.</p> <p>Os membros adjuntos assistirão às sessões, e poderão discutir; mas não terão voto senão quando tratar-se de objeto concernente à sua especialidade profissional.</p> <p>No impedimento de algum dos membros efetivos do conselho, será chamado para substituí-lo interinamente o membro adjunto, ou a pessoa que o ministro designar, e que estiver nas circunstâncias do art. 1º.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Presidência do Conselho no impedimento do ministro definida pelo critério de antiguidade; • Definida a frequência de reunião do Conselho Naval; • Atribuições dos membros adjuntos; • Critérios para substituição em caso de impedimento dos membros.
<p>Art. 3.º O Conselho Naval dará seu parecer sobre todos os objectos que dizem respeito :</p> <p>§ 1.º Á legislação marítima.</p> <p>§ 2.º Á organização da força naval.</p> <p>§ 3.º Aos trabalhos e construções marítimas.</p> <p>§ 4.º Á direcção e emprego das forças navaes em tempo de paz e guerra.</p> <p>§ 5.º Ao fornecimento dos Arsenaes de Marinha.</p> <p>§ 6.º Á distribuição, fiscalisação e contabilidade do material e dos dinheiros despendidos pela repartição</p>	<p>Art. 4º incumbe ao Conselho Naval desempenhar todos os trabalhos que lhe foram cometidos, e especialmente dar parecer sobre os projetos que disserem respeito.</p> <p>§ 1º À legislação e administração da marinha.</p> <p>§ 2º À fixação, organização, e disciplina da força naval.</p> <p>§ 3º À direcção e emprego da força naval em tempo de paz e de guerra.</p> <p>§ 4º Às promoções, antiguidades, reformas, e recompensas pecuniárias, assim dos oficiais da armada e classes anexas, como dos marinheiros e praças de pretos dos</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Zelar pela disciplina de bordo passa a ser atribuição do Conselho Naval; • Engajamento e recrutamento; • Não mais se instruem os comandantes segundo as comissões determinadas pelo governo, o que faz sentido dentro de uma estrutura que se complexifica; • Passa a ser responsável por pareceres sobre todas as repartições da marinha.

Proposta de Rodrigues Torres	Emenda de Wanderley	Alteração
<p>da Marinha.</p> <p>§ 7º Às promoções, e recompensas pecuniárias dos Officiaes, e Officiaes Marinheiros da Armada.</p> <p>§ 8º À construção, e administração dos pharões, melhoramento, e conservação dos portos.</p> <p>§ 9º À administração, e conservação, e cortes de madeiras de construção naval.</p> <p>§ 10º Às instruções para os Commandantes das forças navaes segundo as comissões, que tiverem sido determinadas pelo governo.</p>	<p>corpos de marinha.</p> <p>§ 5º Ao engajamento e recrutamento.</p> <p>§ 6º Ao estabelecimento, organização e administração dos arsenais, faróis, capitanias dos portos, e quaisquer outras estações da repartição de marinha.</p> <p>§ 7º Ao abastecimento e fornecimento dos armazéns da marinha, e dos navios da armada.</p> <p>§ 8º À contabilidade, arrecadação, distribuição e fiscalização do material e dos dinheiros dispendidos pela repartição da marinha.</p> <p>§ 9º À reserva, administração, conservação e cortes de madeiras destinadas à construção naval.</p> <p>10. Às construções navais, trabalhos marítimos, e obras civis e militares da repartição da marinha.</p>	
Art. 4º Compete todavia ao Presidente do Conselho fazer executar, independentemente de ouvir, todas as deliberações do Governo, relativas ao serviço naval, cujo segredo se julgue necessário, dando todavia conhecimento dellas ao Conselho, logo que cesse a necessidade do segredo.	Art. 5º O ministro poderá fazer executar, independentemente de ouvir o conselho, qualquer deliberação do governo, que não seja relativa a promoções, antiguidades, reformas e recompensas pecuniárias, sempre que o julgue conveniente ao segredo e expedição dos negócios. Deverá porém comunicar oportunamente ao mesmo conselho das deliberações que assim houverem sido tomadas.	<ul style="list-style-type: none"> • Ministro não mais é obrigado a cumprir as deliberações do governo sem ouvir o conselho, mas poderá fazê-lo; • Nos casos de segredo, não fica mais obrigado a comunicar ao conselho logo que cesse a necessidade, mas oportunamente.
-	Art. 6º Além dos pareceres a que é obrigado, poderá o conselho iniciar, em proposta ao governo, toda e qualquer medida que julgue útil ao serviço.	<ul style="list-style-type: none"> • Conselho ganha autonomia executiva de submeter propostas ao Legislativo.
Art. 5º O Presidente do Conselho distribuirá pelos membros delle os trabalhos, que tiver por conveniente encarregar-lhes.	Art. 7º O ministro poderá cometer ao conselho, ou a algum dos membros militares, a transmissão e execução das ordens concernentes ao movimento, economia e disciplina do serviço naval militar.	<ul style="list-style-type: none"> • Novamente, o ministro deixa de estar obrigado, para poder; • Ainda uma vez a noção de disciplina.
-	Art. 8º Os chefes das repartições, ou estabelecimentos de marinha, e o auditor geral poderão ser chamados, quando for conveniente, a tomar parte nos trabalhos do conselho, sem que todavia tenham voto nas suas	<ul style="list-style-type: none"> • Conselho Naval ganha poderes de convocar e de inquirir membros das diversas repartições da marinha.

Proposta de Rodrigues Torres	Emenda de Wanderley	Alteração
	<p>resoluções.</p> <p>Poderá também o conselho requisitar informações ou esclarecimentos de quaisquer pessoas empregadas no serviço da marinha ou em outras repartições públicas, por intermédio da secretaria de Estado dos negócios da marinha, todas as vezes que assim o julgar necessário para o bom desempenho de suas obrigações.</p>	
<p>Art. 6.^º De dous em dous annos pelo menos, e extraordinariamente todas as vezes que o Governo julgar conveniente, será um, ou mais dos Vogaes do Conselho encarregado de visitar os Arsenaes, e outros estabelecimentos navaes do Imperio, para examinar:</p> <p>1.^º Se as construcções, e ordens permanentes, dadas aos empregados sesses estabelecimentos, têm sido executadas com intelligencia, e pontualidade;</p> <p>2.^º Se estas instruções e ordens têm produzido effeitos uteis, ou perniciosos, ou se apresentam irregularidades, e incoherencias em relação ao systema geral do serviço;</p> <p>3.^º Se os empregados desses estabelecimentos são capazes de preencher suas respectivas funções, e designar os que devem ser substituidos;</p> <p>4.^º Examinar escrupulosamente tudo do que diz respeito á boa ordem, economia, e disciplina de taes estabelecimentos.</p> <p>O Vogal, ou Vogaes encarregados de taes commissões farão relatorios circunstanciados das observações, a que derem lugar as inspecções, que fizerem, os quaes serão apresentados ao Conselho Naval, afim de que se tomem as medidas, que parecerem convenientes.</p>	<p>Art. 9^º De dois em dois anos, e extraordinariamente sempre que o julgar conveniente, o governo encarregará um ou mais membros do conselho de visitar os arsenais, intendências, estabelecimentos de marinha e as divisões navais para examinar: 1º, se as instruções e ordens permanentes dadas aos empregados dessas estações têm sido executadas com inteligência e pontualidade; 2º, se estas instruções e ordens têm produzido efeitos úteis ou perniciosos, e se apresentam irregularidades e incoerências em relação ao sistema geral do serviço; 3º, se os ditos empregados são capazes de preencher suas respectivas funções, designando os que devem ser substituídos, e informando escrupulosamente sobre tudo que disser respeito à execução dos trabalhos e à boa ordem, economia e disciplina de tais estabelecimentos.</p> <p>O membro ou membros encarregados das referidas comissões apresentarão ao conselho relatórios circunstanciados das observações a que derem lugar as inspeções que fizerem, a fim de que se tomem as medidas que parecerem convenientes.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Novamente a noção de disciplina;
<p>Art. 7.^º O Governo marcará a cada Vogal, encarregado destas visitas, uma somma razoavel para indemnização das despesas de viagem.</p>	<p>Art. 10 (...) “Os que forem encarregados das inspeções de que trata o artigo antecedente terão, além dos seus vencimentos, uma ajuda de custo para despesas de viagem regulada conforme a distância do</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Indexação da gratificação à distância.

Proposta de Rodrigues Torres	Emenda de Wanderley	Alteração
	<p>lugar; e arbitrar-se-á uma gratificação às pessoas que como auxiliares os acompanharem.</p>	
<p>Art. 8.º O expediente do Conselho Naval será feito pela Secretaria de Estado dos Negocios da Marinha, um dos Officiaes da qual servirá de Secretario do Conselho, assistirá ás suas sessões e escreverá as actas dellas.</p>	<p>Art. 11. Para o seu expediente e registros terá o conselho uma secretaria cujo pessoal constará de um secretário, que poderá ser um dos membros efetivos do dito conselho, de um intérprete e dos empregados que forem julgados indispensáveis.”</p> <p>Estes empregados não perceberão maiores vencimentos do que os marcados para os de igual categoria da secretaria de Estado dos negócios da marinha.”</p> <p>Art. 12. O governo fica autorizado para reformar a secretaria de Estado dos negócios da marinha, e o quartel-general, como o exigir a instituição do Conselho Naval, tendo em vista que não haja aumento do pessoal existente nas sobreditas repartições.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Conselho Naval ganha uma secretaria própria; • Secretaria de Estado dos Negócios da Marinha será reorganizada para atender a essa demanda.
<p>Art. 9.º Cada um dos Vogaes do Conselho Naval terá a gratificação mensal de duzentos mil réis. O Secretario do Conselho perceberá uma gratificação mensal de cincoenta mil réis.</p>	<p>Art. 10. Os membros efetivos do conselho perceberão, como gratificação:</p> <p>Os que forem militares 200\$ mensais, além dos soldos das referidas patentes.</p> <p>Os paisanos 4.000\$ anuais</p> <p>O encarregado do detalhe do serviço naval, na conformidade do art. 7º, mais 50\$ mensais.</p> <p>Aos adjuntos, arbitrará o governo uma gratificação, tendo atenção ao que já venceram por seus empregos ou patentes.</p> <p>A exceção destes, os membros do conselho não poderão acumular qualquer outro emprego ou vencimento.</p> <p>Os que forem encarregados das inspeções de que trata o artigo antecedente terão, além dos seus vencimentos, uma ajuda de custo para despesas de viagem regulada conforme a distância do lugar; e arbitrar-se-á uma gratificação às pessoas que como auxiliares os acompanharem.</p>	<p>Diferenciação entre a remuneração de civis e militares, uma vez que estes só poderiam ser remunerados com os vencimentos do Conselho Naval, e aqueles contariam ainda com seus soldos.</p>

Fonte: Elaboração própria, com base nos ABP e ASIB

Como se pode perceber, não há um artigo sequer da proposta original que não tenha sido emendado. Reiterada, ademais, é a noção de disciplina que aparece nos artigos 4º, 7º e 9º da emenda. Aquela noção original do Regresso vinha à tona reforçada na pena de Wanderley, e, não obstante o dissenso na Câmara alta nove anos antes com Bernardo Pereira de Vasconcellos pelo lado conservador e Hollanda Cavalcanti pela facção liberal, a oposição à emenda interposta pelo senador Dantas naquele 1856 não passava por nenhum dos temas mais fulcrais para a ordem imperial postos pelo novo projeto, isto é: disciplina (aí envolvida a punição) e recrutamento. É dizer: omitia-se o Senado tanto a respeito do tributo sanguíneo quanto do disciplinar, normalizados que já estavam esses temas na câmara alta e no âmbito político do império em geral.

Novamente desengavetado, a *mea culpa* pela demora em aprovar-se o projeto migra de Rodrigues Torres, que a fizera em 1847, para o àquela altura ministro liberal da marinha e agora senador Cândido Baptista de Oliveira. Na sessão de 12 de julho de 1856¹⁵⁶, faz questão de explicar a influência da política na demora do projeto a entrar em terceira discussão, e reclama da inserção de um excerto ao texto, atinente à reforma da secretaria de estado:

(...)

Em lugar de propor ao corpo legislativo uma medida nova a esse respeito, procurei trazer à discussão a proposta do governo sobre este objeto, a qual já existia nesta casa havia cerca de 9 anos, havendo sido apresentada na outra câmara pelo meu nobre amigo e colega o Sr. visconde de Itaboraí, quando dirigia a repartição da marinha em 1838, se bem me recordo. Examinando esse projeto, que é o mesmo que faz objeto da presente discussão,achei que na generalidade das suas disposições podia ele satisfazer as necessidades do serviço naval para que era destinado, não obstante carecer, na minha opinião, de alguns ligeiros retoques, portanto, além de outras razões de conveniência, conseguia assim pelo caminho mais curto a adoção de uma medida que reputava urgente para melhorar o serviço da armada.

Levado o projeto à 3ª discussão, era meu intuito pedir ao Senado que o aprovasse definitivamente, quando, por motivos que adiante explicarei, me vi obrigado a adiar este objeto para a seguinte sessão; é esta circunstância que principalmente me determinou a tomar hoje a palavra, com o fim de informar à casa que esse projeto discutido com tanto interesse no Senado no ano de 1847, não fora abandonado pelo mesmo ministro que havia prometido a sua discussão naquela época, como poderia alguém pensar. Vou pois expor ao Senado a razão que, bem a meu pesar, compele-me a sustar então a passagem dessa importante medida.

¹⁵⁶ASIB, 1856, livro 2, p. 359.

Fazia parte do meu ministério um membro muito respeitável desta casa, o qual ia um pouco mais longe do que eu na apreciação da doutrina do governo barato; e pareceu ele aterrar-se com a despesa adicional de cerca de 12 contos que importava a criação do Conselho Naval, segundo a organização proposta, mostrando por isso repugnância em dar-me o seu apoio nesta casa. Não reparava o meu nobre colega que esses 12 contos seriam mais que resarcidos pelas economias resultantes desta mesma criação (apoiados) porquanto é uma das mais importantes incumbências dessa instituição zelar, principalmente o emprego dos dinheiros públicos despendidos pela repartição da marinha. **Entretanto, para evitar uma desagradável desinteligência entre mim e esse meu colega, deliberei-me, por simples deferência a ele, a deixar para o ano seguinte a adoção definitiva da proposta em questão.** O ministério de que fazia eu parte dissolveu-se em março seguinte, como sabe o Senado. Depois dessa época sucederam-se diversos ministérios, os quais, posto que tenham reconhecido a necessidade dessa criação, como eu reconheci, é só agora que o nobre ministro da marinha se propõe levantar a longa quarentena de nove anos que tem sofrido o projeto, depois de achar-se já em 3^a discussão. Eu lhe agradeço em nome da repartição que tão dignamente dirige, e lhe ofereço o meu fraco apoio na adoção dessa medida indispensável.

(...)

Eu me explico: segundo o projeto original, as funções de secretário do conselho serão cometidas a um simples oficial da secretaria da marinha. Ora, em todos os países mais adiantados em matéria de administração, em que há conselhos desta natureza, o lugar de secretário é considerado de tal importância que só a um membro do conselho é ele confiado; de modo que bem poderia esse oficial de secretaria de que trata o projeto não fazer mais do que coadjuvar o membro do conselho que fosse incumbido provisoriamente das funções de secretário.

(...)

Este pensamento é pouco mais ou menos o do nobre ministro com a diferença que aquilo que me propunha eu fazer provisoriamente, dando execução à lei, o nobre ministro **apresenta na sua emenda como disposições definitivas.** Eu tomo por isso a liberdade de pedir ao nobre ministro que em lugar de embarrigar a pronta passagem deste projeto, **retire a sua emenda, reservando a parte que lhe é estranha para ser apresentada em ocasião oportuna;** isto é, a matéria do último artigo da sua emenda, autorizando a reforma da secretaria da marinha. Eu não contesto a necessidade dessa reforma, mas achando-se as outras secretarias de estado, à exceção, penso eu, da repartição da fazenda, em circunstâncias iguais, parece-me mais regular que semelhante reforma seja decretada em uma lei especial, marcando as condições a que deverá ela subordinar-se.

Voto portanto pela adoção do projeto original, que está em discussão, pura e simplesmente¹⁵⁷ (grifo meu).

¹⁵⁷ASIB, 1856, livro 3, p. 373.

É preciso desculpar-me com o leitor pela extensão da transcrição, mas reduzi-la poderia ser feito somente sob pena de prejudicar-se o complexo quadro de que o agora senador Baptista de Oliveira dava conta. A proposta, gerada num gabinete conservador (1838), enterrada porque “inexequível” por seu primeiro proponente, desenterrada no bojo de um gabinete liberal (1847) – o que a fez ser achincalhada pelos agora senadores que, ainda como deputados, lhe haviam dado apoio: Vasconcellos, para quem “em uma palavra o ministério da Marinha só terá a necessária ilustração, quando auxiliado por um Conselho Naval”¹⁵⁸; e Hollanda Cavalcanti, favorável a que se dotasse a marinha de um verdadeiro Almirantado.¹⁵⁹ – tivera seu debate postergado naquele ano a fim de evitar incompatibilizações com o primeiro. Foi justamente Vasconcellos quem se ateve à despesa de 12:000\$000 (doze contos de réis), embora Baptista de Oliveira não o diga explicitamente. O senador conservador já passara a tachar o Conselho Naval de “superafetação”¹⁶⁰, enquanto o ministro liberal insistia em que

se o nobre senador atendesse a que a criação do Conselho Naval de que se trata tem por fim estabelecer a ordem que falta no serviço da repartição da Marinha, e que dessa ordem não poderá resultar senão economias nas despesas, veria que é mesmo por bem dessa economia que eu desejo ver tal instituição realizada.

À frente da pasta da marinha, que, reitero, marcava um teste de acesso aos cargos mais cobiçados da carreira política, o novel ministro preferira não espezinhar o velho senador conservador. Dizia que abrira mão de levar o projeto adiante ainda aquele ano para não se indispor com Vasconcellos, quase em tom de comiseração e ressaltando sua própria generosidade. Na verdade, não o fez, em síntese, por não querer expender o seu capital social, quando aparenta não ter ao seu dispor o capital político necessário para sobrepujar a cerrada objeção que lhe faziam um conservador como Vasconcellos e um liberal como Hollanda Cavalcanti; excetuado Rodrigues Torres, também ele certa feita nessa desconfortável e encurralada posição. Ou quiçá ainda outra formulação possa descrever mais acertadamente a desistência de Baptista de Oliveira: imiscuídos, capital social e capital político haviam faltado a um ministro em início de carreira, limitação que, imposta pela natureza do jogo a uma social e político que envolvia os homens públicos do século XIX brasileiro, obstaculizava o avanço

¹⁵⁸ASIB, 1840, livro 6, p. 55-56.

¹⁵⁹ASIB, 1839, livro 3, p. 393.

¹⁶⁰ASIB, 1847, livro 2, p. 339.

de seu poder de agência na tentativa de esvaziar o programa conservador: não bastava para o partido da ordem o mérito pela proposta inicial de criação do Conselho; seria necessário que isso se fizesse sob a batuta de um conservador e no momento oportuno à ação política saquarema.

Nos dezoito anos que ela tardou em lograr êxito, ministros de ambos os matizes políticos, ambiciosos estadistas em formação, haviam criado “comissões”, que de feitio extralegal faziam as vezes do Conselho que se tardava em criar. A existência desses pequenos comitês técnicos vinha à tona na sessão de 14 de julho. Nessa ocasião, afirmava o senador D. Manoel que a proposta de criação do Conselho Naval seria desnecessária justamente porque, na prática, o órgão já existiria sob a forma das comissões designadas para tratar de assuntos técnicos específicos.¹⁶¹

Na sessão de 8 de agosto de 1856, o debate então toma seus últimos haustos antes da aprovação. A emenda de Wanderley não passa despercebida à Câmara, e um antigo ministro – Zacharias de Góes e Vasconcellos – punha-lhe os óbices que ainda podia encontrar. Ao retomar a ideia de Paranhos de que a virtude estaria no meio-termo, o agora deputado geral justificava sua aversão à emenda, “pois crêa um Conselho Naval de mera formalidade, conforme as idéas do segundo extremo, alteradas para peior.”¹⁶²

Denunciando já haver preocupação reiterada de sua parte com o elemento técnico-militar idealmente introjetado no Conselho desde Rodrigues Torres, Zacharias de Góes e Vasconcellos se questionava sobre “Que impulso profícuo aos verdadeiros interesses da marinha de guerra pode imprimir nos negócios da repartição um conselho onde prepondera o elemento *paisano*! Que tradicções essa maioria paisana terá de transmitir que não sejam também paisanas?”¹⁶³ (grifo do autor).

Preocupava-se, contudo, com um elemento cuja crítica – a hierarquia – causaria atualmente consternação. Para o senador, entretanto, “o talento e a pratica da perfeição não estão sempre ligados á antiguidade, nem á superioridade das patentes.”¹⁶⁴, posição extemporaneamente radical que tentava justificar ao dizer que “as classes superiores não abundão, como fôra para desajar, em capacidades para o conselho, e as esperanças e o futuro

¹⁶¹ASIB, 1856, livro 3, p. 378.

¹⁶²APB, 1856, livro 4, p. 115.

¹⁶³Ibidem.

¹⁶⁴Ibidem.

da armada estão em classes a que o nobre ministro, com restrição de sua emenda, recusa a entrada no conselho, ainda mesmo em qualidade de adjunto.”¹⁶⁵

A fala de Zacharias é muito grave: pela fresta, está a denunciar que a repulsa do sistema imperial pela absorção de novos entrantes políticos produziria contraelites¹⁶⁶, das quais a mais relevante seria a militar. Se Carvalho apontou essa tendência relativamente ao exército, também a marinha, ora em estudo, teve sua parcela na formação dessa contraelite, e a negação de acesso das classes inferiores, aliada ao sistema de promoções, o qual – ao contrário do vigente no exército desde setembro de 1850¹⁶⁷ – estava inteiramente ao sabor da política, redundariam em uma série de convulsões cuja culminância seria o fim do próprio regime em favor do republicano. O mais curioso é que Zacharias já divisasse em 1856, ainda que não com o vulto que essa contraelite assumiria – peso vinculado menos a uma homogeneidade social que a uma origem educacional comum aos atores, que, nas décadas de 1850-1860 inexistia –, o papel desses agentes afastados dos espaços de poder em construção. E explicava sua posição, dizendo que:

O nosso caso é muito diverso [do francês] : além de mui limitado o quadro, ocorre que a instrucção começou entre nós a ser mais sólida de curto tempo a esta parte, de sorte que mais entre os modernos que os de certa idade acha-se derramada com bastante desenvolvimento a illustração. Não faço com isto, repito, uma offensa aos officiaes da armada, mas creio dizer a verdade que todos alcão e comprehendem.

Na escolha dos membros do conselho do almirantado portuguez a regra do soberano era fazer a nomeação a seu arbítrio, sem reconhecer na antiguidade ou superioridade de patente direitos especiaes, comquanto em regra fossem generaes e nomeados.¹⁶⁸

A solução, portanto, seria ater-se ao projeto original de 1838, e eleger os membros “*dentre os mais distinctos por suas luzes e experiençia*”¹⁶⁹ (grifo do autor). Deveriam, ainda, os integrantes ser nomeados por instância superior ao ministro, aí entendido o soberano. Acusando sua própria visão histórica sobre o que foram os governos do século XVIII, Zacharias dizia que “os governos absolutos mesmo não dão norma á emenda do nobre ministro da marinha. Assim é que na lei portuguesa, do fim do século passado, a regra

¹⁶⁵Ibidem.

¹⁶⁶CARVALHO, 2017, p. 55.

¹⁶⁷SCHULZ, 2023, p. 29.

¹⁶⁸APB, 1856, livro 4, p. 116.

¹⁶⁹Ibidem.

estabelecida era : que os conselheiros do almirantado fossem nomeados pelo rei.”¹⁷⁰ E, não se escolhendo os membros do conselho da forma prescrita pelo projeto original, “O conselho, assim organizado, não passa pois de mera formalidade, que não há de trazer á marinha garantia de progresso nem de acerto !”¹⁷¹

O projeto acabaria passando em terceira discussão na sua versão emendada, de modo que a proposta original de Rodrigues Torres era agora definitivamente suplantada por uma versão também conservadora de um tribunal administrativo na marinha. O partido o concebera, o gestara, negara sua aprovação sob a bandeira liberal e finalmente o aprovara no bojo de um amplo conjunto de reformas que pretendia redefinir a organização da marinha nacional e imperial, discipliná-la ao sabor das novas teorias utilitárias e de eficiência na administração pública, na mesma medida em que buscava reorganizar a lógica das promoções tendo como base um discurso que hoje chamar-se-ia meritocrático. Mas o fazia pela contraintuitiva via de uma instituição de inspiração Moderna.

2.3 – Síntese de uma moldura institucional lapidada pelo Poder Legislativo

Ao concluir-se a primeira parte deste trabalho, é necessário coligir já alguns dados apresentados, já descobertas realizadas, já os resultados de hipóteses testadas. Para tal, enuncio primeiramente o recorte temporal, esclarecendo-o.

Impende ressaltar que tal recorte possui temporalidades distintas: por um lado, justifica-se o ano de 1832 por ser a ocasião em que primeiramente surge a ideia de desorganização geral da marinha e a crítica ao Conselho Supremo Militar, não obstante a ideia de um Conselho – ainda não adjetivado, isto é, ainda não “Naval” – venha a lume somente no relatório afeto a ano seguinte (1833); por outro lado, o ano de 1858 elegeu-se por ser aquele da implantação do dito conselho, que encerra uma sequência contundente de apelos do Poder Executivo – na figura do ministro – ao Poder Legislativo – na figura da Câmara dos Deputados e do Senado, cuja conjunção constituía a *Assembleia Geral* ou parlamento, – no sentido de prover-se o império de um órgão consultivo ao dito ministro. Essa temporalidade arbitrária – não obstante justificadamente – definida em torno do objeto do presente estudo relaciona-se ademais com inúmeros acontecimentos e com (necessariamente) menos numerosas conjunturas dentro do contexto mais amplo do império do Brasil. No campo dos

¹⁷⁰Ibidem.

¹⁷¹Ibidem.

acontecimentos – que foi abordado ao longo deste Capítulo – eventos diversos tanto na esfera jurídica quanto nas esferas política e militar ou, por vezes, indissociavelmente, político-militar. No primeiro caso, a abdicação do primeiro imperador, o avanço liberal com marcos relevantes como o Código Criminal de 1830, que marcou o fim do monopólio da justiça pelo soberano¹⁷²; o Ato Adicional de 1834 e a extinção do Conselho de Estado, que implicou a desarticulação do Poder Moderador, a lei interpretativa desse ato em 1840, a Tarifa Alves Branco (1844) e seu impacto na arrecadação do império; e a tríade que marcou a vitória legislativa saquarema em 1850: Código Comercial, Lei Eusebio de Queirós e Lei de Terras. No segundo caso – ou seja, na ordem da conjuntura – a Regência e as rebeliões provinciais, que, como também se viu, motivaram a discussão acerca do Conselho, ainda que não tenham propriamente ensejado sua criação; o Regresso Conservador e o advento do 2º Reinado, reinstituídos *de facto* o Poder Moderador e seu sustentáculo de responsabilidade: o Conselho de Estado, processo que articulou projetos políticos conflitantes entre forças de corpos locais e o renitente centripetismo discursivo exercido pela “cabeça” em favor de um projeto e de uma herança, a um tempo progressista e ancorada no Antigo Regime; liberal e escravocrata; “representativa” e combativa da política em favor do *Poder Administrativo*, incongruências estruturais sintomáticas de uma *pós-decadência* que, na marinha, culminariam no debate sobre “aquella instituição, que se há de imprimir nos negocios navaes certo caracter de uniformidade e perseverança nos planos e vistas, que ligue ao passado o prezente e o futuro, sem contudo entorpecer o progresso bem entendido.”, num movimento maior que tentava imprimir ao país o “progresso na ordem”.

Se é verdade, no plano geral, que a Coroa, “como uma espécie de grande agência administrativa, deveria conduzir tanto as relações externas quanto as internas, e o fazia por meio de seu ‘braço’: o Executivo”¹⁷³, este último poder, no caso da marinha, não logra materializar o poder de agência daquela instância. Organizando um discurso em torno da ideia de domínio da técnica e da viabilidade de um projeto de civilização, ministros – e, pois, políticos – na Regência e no 2º Reinado, oriundos de iguais ou diferentes matizes no espectro político, são razoavelmente coesos na defesa, sustentada ao longo de duas décadas, de uma subinstância administrativa – o Conselho Naval – na pasta de entrada na carreira ministerial. Nessa medida, replicam sob si o modelo que sobre si imperava e que, na chave do Poder

¹⁷²MATTOS, 2005, p. 23.

¹⁷³MATTOS, 2017, p. 211.

Moderador, reafirmado com a recriação do Conselho de Estado, estruturava o sistema enquanto seu pretenso centro de massa dotado de fome gravitacional.

No entanto, esse movimento precisava contemporizar com a pluralidade de jurisdições daquelas instituições – característica essa já considerada vetusta e, nessa medida, pejorativamente tachada de “gothica” por Rodrigues Torres – como o Conselho Supremo Militar, dotadas elas mesmas de *estrelas de primeira grandeza* que resistiam ao furor centrípeta do movimento administrativo. Mantinham em torno de si ordenamentos jurídicos Modernos que a administração naval pretendia combater pela curiosa via de uma instituição consultiva igualmente Moderna, contradição acerba que denuncia as acomodações incorridas por um processo de modernização calcado na invenção de tradições¹⁷⁴, as quais “tornavam claro que qualquer ordem social não ocorria naturalmente, e sim resultava da ação política coordenada, o que impunha a expansão da capacidade regulatória acima referida por meio da criação de um aparato administrativo, subordinado a um comando único.”¹⁷⁵.

Tal criação, malgrado oriunda de desejo inapelável do Poder Executivo – na figura dos ministros –, não tinha alternativas para vigorar senão submeter-se ao crivo do Poder Legislativo, que se provaria cooperativo na câmara baixa – exatamente no momento do Regresso – e pouco cooperativo no Senado, em momentos distintos: no Regresso, engavetou-se o projeto por um novênio; um gabinete liberal desengavetou-o e o submeteu – “virgem”, como se dizia dos projetos não modificados – à 1^a e à 2^a discussões, pelas quais passou com a oposição de um conservador como Bernardo Pereira de Vasconcellos e com o aval de seu mentor primeiro, Joaquim José Rodrigues Torres: dois conservadores localizando-se em posições diametralmente opostas de um mesmo projeto. É dizer, apesar de discursivamente pretender ser um pilar monolítico, o Regresso não o era, especialmente se considerada a dimensão temporal distendida que envolveu o debate sobre o Conselho, espraiando-se desde as rebeliões regenciais até o sucesso do movimento iniciado em 1837/1838. Afinal, o partido conservador originara-se de três grupos distintos¹⁷⁶: aqueles que sempre haviam sido opositos às reformas liberais; aqueles que as haviam defendido, agora advogando por sua revisão; e aqueles que não haviam estado no parlamento no começo da década de 1830 e que agora chegavam à Câmara já defendendo a revisão. Conforme aponto Carvalho,

¹⁷⁴HOBBSAWM; RANGER, 2022.

¹⁷⁵MATTOS, 2017, p. 207.

¹⁷⁶DOLHNIKOFF, 2005, p. 134.

“Parte da elite política do império brasileiro foi também marcada fortemente pela experiência das rebeliões da Regência e, embora sua substituição pela geração subsequente não tivesse gerado traumas políticos, foi nítida a mudança na visão dos problemas políticos e das soluções a serem aplicadas.”¹⁷⁷

É nessa chave que o Conselho Naval tanto figura como sintoma do Regresso Conservador, na medida em que surge na pena de Rodrigues Torres e compõe a articulação ideológica de um projeto político mais amplo ventilado na década de 1830, quanto dialeticamente decorre desse Regresso plural, na medida em que sua criação somente foi viabilizada por uma realidade fiscal que permitiu o espaço de dotação orçamentária requerido por uma reforma mais ampla e definitiva da marinha imperial nas décadas de 1840 e 1850. E, portanto, já como ideia, já como instituição, auxilia na *Construção da Ordem*. Essa dupla manifestação demonstra, ainda, a tendência das redes de poder do Partido Conservador à verticalização, que se manifesta na substituição gradativa do “tema da ordem pela necessidade de difundir uma civilização.”¹⁷⁸

Ao longo da primeira parte do presente trabalho, por fim, buscou-se realizar uma primeira aproximação ao Conselho Naval pela via que o processo legal do império evidenciou ser a mais cabível. I. e.: considerando que era necessário ao Executivo apresentar uma proposta de lei ao Legislativo, o qual, após pareceres das comissões específicas em cada câmara (alta e baixa), passava a debatê-la em três discussões, o método que aparentou ser o mais razoável foi seguir o fluxo de relatórios do ministro da marinha e, na sequência, o debate parlamentar ensejado após a submissão desses últimos.

Tal método teve a virtude de evidenciar na pena de quem o termo *Conselho Naval* surgiu, bem como as idas e as vindas da proposta reiteradamente apresentada ao Poder Legislativo. Uma limitação menor que tal método impõe é que, dada a inexistência do Conselho Naval nas décadas de 1830 e 1840, não há como saber, a partir dos relatórios dos ministros da marinha, se a ideia é de sua autoria ou se dela se apropriaram. Essa constatação foi feita também por Carvalho, quando apontou a dificuldade em perceber-se a influência dos

¹⁷⁷CARVALHO, 2017, p. 36.

¹⁷⁸SOUZA, 1999, p. 114.

escalões secundários da burocracia sobre a máquina do Estado, chegando a formular a plausível hipótese de que essa ação se executava por meio dos ministros¹⁷⁹.

De outra parte, é fato, autorizado pela análise sistemática dos relatórios e dos debates, que nenhum ministro, deputado ou senador faz qualquer menção a que a ideia tenha vindo da parcela militar da marinha. Ao contrário, é necessário não descartar a hipótese, por rigor metodológico, de que essa propositura tenha ocorrido à revelia dos interesses daquela classe, o que, não obstante, parece improvável, visto que os relatórios reiteradamente afirmam que a criação do conselho muito serviria a estimular os oficiais de mar a galgarem postos na administração naval, ponto rebatido por deputados e senadores para os quais na verdade esse “estímulo” tratar-se-ia de patronato.

Por fim, a hipótese inicial de que o Conselho Naval foi fruto, e não propiciador do Regresso Conservador, pôde ser modulada pela via de uma consideração dialética: como fato, a criação do conselho derivou de uma realidade política e fiscal¹⁸⁰ que permitiu uma reforma maior no seio da marinha, realidade essa propiciada pelo Regresso e seu inapelável impulso centralizador, inclusive, das rendas do Estado; como ideia, contudo, debatia-se o Conselho Naval quando o Conselho de Estado estava prestes a ser extinto e mesmo após sua extinção. O afã administrativo conservador apoiou-se, nessa medida, numa instituição cujo ideal permitiria ao Brasil figurar, um dia, entre as “potências navais” mais prósperas e respeitadas do mundo. Não vem ainda ao caso que tenha chegado a sê-lo; o fato é que, após dezoito anos de processo legislativo formal, criava-se, na capital do império, um Conselho Naval.

¹⁷⁹CARVALHO, 2017, p. 56.

¹⁸⁰Dado o aumento das exportações. KRAUSE; SOARES, 2022, p. 134.

Parte 2: O Funcionamento do Conselho Naval

Capítulo 3: Análise das Consultas do Conselho Naval

Após anos de reclamações sustentadas ao Poder Legislativo, contava o ministro da marinha finalmente com um corpo assessor que lhe aliviasse o fardo de tocar uma pasta cujas especificidades técnicas assaz idiossincráticas lhe eram totalmente estranhas enquanto civil – especificidades estas que, não é impossível descartar – desejava o dirigente da pasta que lhe seguissem mormente incógnitas. Implantado o Conselho Naval, a lei de sua criação definira um escopo muito claro para sua atuação em auxílio ao ministro. Dentro desse escopo, cumpria-lhe emitir pareceres sobre “Ás promoções, antiguidades, reformas e recompensas pecuniarias, assim dos Officiaes da Armada e Classes annexas, como dos marinheiros e praças de pret dos Corpos de Marinha”, função que o contra-almirante Caldas está clara e ativamente mobilizando na narrativa ficcional barretiana cuja citação introduz este trabalho.

Mas seria esse requerimento fato isolado, preocupação menor do Conselho Naval? Ou, ao revés, o fato de ser essa a única menção de Lima Barreto ao órgão denunciaria a principal função que ocupou na estrutura do Estado imperial, mantida por ocasião da transição para a república? Responder a esta pergunta definiu o fio condutor da operação documental, cujo resultado segue neste capítulo. Embora a formulação aparente simplicidade, motivada pelo único vestígio – até o momento identificado – do Conselho Naval na narrativa ficcional contemporânea à atuação do órgão, determinava, em última análise, se a questão das reformas, das pensões, dos montepios e das demandas correlatas constituíam um fato social relevante que justificasse sua análise sob o prisma histórico conforme apontado por José Murilo de Carvalho¹⁸¹ e Miriam Dolnikoff. Longe de incorrer numa lógica utilitarista, impedia realizar uma análise sistemática, quantitativa, das 1490 consultas emitidas pelo Conselho Naval entre 16 de agosto de 1858 e 15 de dezembro de 1868, por fim desvelando os meandros percorridos pela instituição ao longo dos dez anos de fontes disponíveis.

¹⁸¹CARVALHO, José Murilo de. Prefácio. In: FERREIRA, Leonardo da Costa; LOUREIRO, Marcello José Gomes; ARIAS NETO, José Miguel. *O Legado de Marte: olhares múltiplos sobre a guerra do Paraguai*. Curitiba: Appris, 2021, considerou o tema das pensões na coletânea “talvez a maior novidade”. De outra parte, foi Dolnikoff, 2005, p. 244 quem ressaltou o fato de que, àquela altura, no Brasil,

a aposentadoria era considerada uma mercê pecuniária, uma espécie de favor ou recompensa cuja concessão era privativa do Executivo. Sua importância derivava da necessidade de um Estado que estava sendo construído e precisava atrair indivíduos dispostos a se empregar no serviço público para que se constituísse uma burocracia estatal.

3.1 – Metodologia de trabalho com as fontes

A primeira observação perante o esforço de sistematizar-se a informação contida nas fontes foi de que as consultas seguiam um padrão bastante consistente, o que iluminava favoravelmente o caminho da tipologia que ao final se elaborou. Ou seja, o conselho era provocado pelo ministro por meio de um aviso, que informava o órgão sobre a demanda a ser respondida. Esse aviso tanto poderia originar-se *manu propria*¹⁸² quanto ser motivado por um requerimento¹⁸³ que chegava às mãos do ministro, geralmente, por intermédio do Quartel General da Marinha. Uma vez de posse do aviso, o Conselho Naval procedia então à ora extensiva, ora breve – mas sempre escrupulosa – análise do caso concreto à luz das normas legais e infralegais vigentes. Ao final, emitia um “parecer”, introduzido por uma fórmula algo estável cujas variantes costumavam sintetizar a posição analítica do conselho em algumas poucas linhas conclusivas. Na teoria, a consulta encerrava-se com a posição do ministro, quem, entre demais opções menos recorrentes, podia confirmar ou reformar o parecer do órgão a que presidia – ou, ainda, como se verá abaixo, nem mesmo chegar a emitir qualquer posição, como em mais de um terço dos casos. A seguir, um fluxograma ilustra o trâmite mencionado:

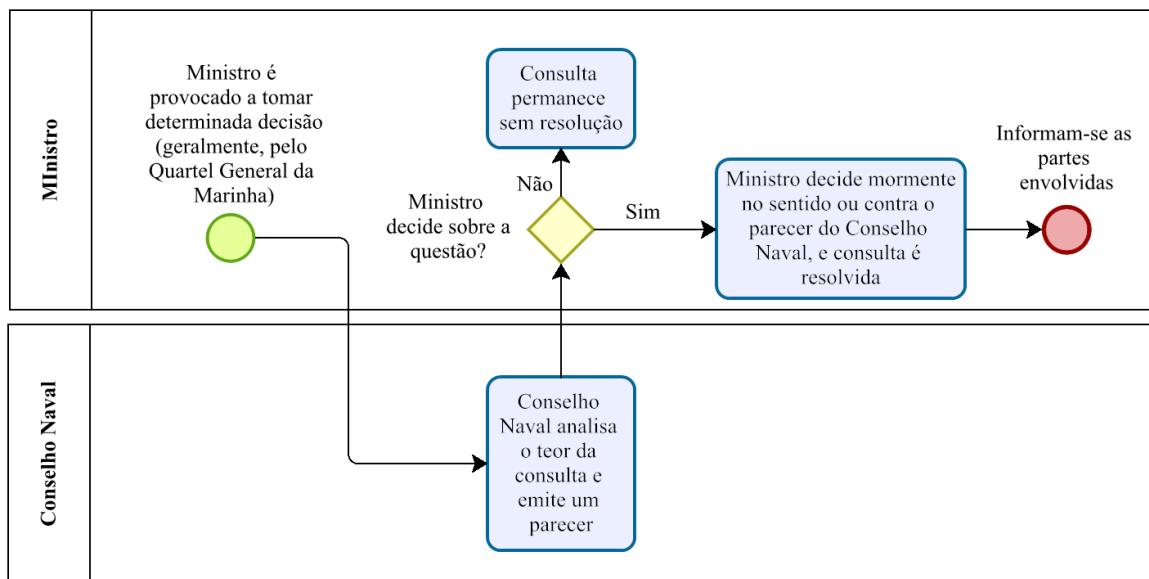
¹⁸²Por exemplo, aquele que se lê em CCN, nº 9:

Ilm. e Exm. Sr. – Determina V. Ex., por Aviso de 19 do corrente mez, que o Conselho Naval indique todas as providencias que se devão adoptar para não serem os comandos confiados senão aos Officiaes que houverem exhibido melhores provas de aptidão, mostrado maior respeito á seus superiores, e zelo pela disciplina, afim de só se empregarem em taes commissões aquelles que tiverem merecimento e serviço de embarque.

¹⁸³Por exemplo, aquele que se lê em CCN, nº 2:

O Conselho Naval he consultado, por Aviso de 16 de Agosto de 1858, sobre os requerimentos em que Antonio Miguel da Silva, e José Rodrigues Coutinho, operarios das officinas de construcção naval e calafates do Arsenal de Marinha da Corte, pedem ser dispensados de comparecer ao ponto, continuando a perceber o jornal que lhes competir, em attenção ao seu longo tempo de serviço, avançada idade, e molestias adquiridas em tal serviço.

Fluxograma 3 – Trâmite das consultas do Conselho Naval



Powered by
 bizozi Modeler

Fonte: elaboração própria, com base nas CCN

Foi, portanto, esse formato consistente que permitiu organizar as informações de acordo com algumas categorias padronizáveis e recorrentes, cuja análise quantitativa estruturará as subseções vindouras. Em cada consulta, desde a de número 1 até à de número 1487¹⁸⁴, busquei identificar as seguintes categorias de dados, comuns a todos os processos:

1. Volume¹⁸⁵ em que está contida a consulta;
2. Número da Consulta;

¹⁸⁴No total, nesse período, produziram-se 1490 consultas, numeradas de 1 a 1487, incluídas nesse intervalo as variações “785.A”, “828 A” e “1240 – A”, que, malgrado parecerem derivações secundárias de assuntos principais constantes nas consultas n. 785, 828 e 1240, nada têm em comum com esses processos. Uma hipótese explicativa – ainda que não possível de ser comprovada pelas fontes aqui estudadas – é de que tenha havido erro de duplicação na numeração das consultas. Assim, a Consulta 785.A deveria ter sido numerada como 786, mas provavelmente foi, erroneamente, numerada como 785, consulta essa que já existia. Durante o processo deve ter-se percebido o equívoco da duplicação, ao que se lhe apôs o “A”. Essa hipótese de importância aparentemente marginal deriva antes do fato de que tal é a prática corrente hoje, na marinha, o que pode indicar a permanência de modos de relacionamento dos agentes com a forma documental escrita após mais de um século e meio decorrido.

¹⁸⁵Como já se viu anteriormente, publicaram-se dez volumes contendo as consultas do Conselho Naval, um para cada ano de funcionamento, desde 1858 até 1868, à exceção do volume primeiro, que contém as consultas de 1858 (agosto-dezembro) e de 1859.

3. Assunto;
4. Data do documento que provocou a consulta (geralmente, um aviso);
5. Data da consulta;
6. Signatários (membros presentes à seção);
7. Relator (membro signatário que relatou a consulta);
8. Voto em separado (quando cabível¹⁸⁶);
9. Requerente (quando cabível e identificável);
10. Posto/graduação do requerente (quando cabível e identificável);
11. Parecer do Conselho Naval;
12. Decisão do ministro (quando constante);
13. Data da posição do ministro (quando constante).

A análise conjunta dessas categorias, para cada uma das consultas, implicaria, no limite, proceder ao estudo detalhado de todos os 1490 processos, empreitada que, além de infactível, traria benefícios questionáveis. A opção que realizei, portanto, foi a de observar os movimentos quantitativos operados no conjunto das consultas, a seguir debruçando-me qualitativamente acerca dessas ordens de grandeza agrupáveis. Ao revés, nos casos em que o próprio assunto da consulta ditava um clamor do texto pelo aprofundamento da análise, ou quando a concatenação de atores específicos – quer seja como pareceristas, relatores, ou requerentes –; temas de grande recorrência – por exemplo, pensões e reformas –; e temporalidades-chave – como a Guerra do Paraguai – confluía para um conjunto incontornável de referências, dediquei-me a ampliar cuidadosamente o microcosmo desses agentes para analisá-lo contra o plano de fundo do contexto ou da conjuntura (Seção 3.3). Segue-se o resultado dessa proposta.

3.2 – Análise quantitativa das consultas do Conselho Naval

3.2.1 – Conselheiros e relatores

Das 947¹⁸⁷ consultas constantes nas fontes analisadas neste trabalho, foi possível identificar, para cada processo, todos os membros que estavam presentes por ocasião da

¹⁸⁶CCN, nº 228, consta somente o voto em separado, de autoria de Zacharias de Góes e Vasconcellos, estando ausente o parecer de inteiro teor emitido pelo plenário do Conselho Naval e, portanto, seus signatários.

¹⁸⁷1.490 foram as consultas emitidas no período, das quais somente estão disponíveis nas fontes 947 (66,56%), informação cuja relevância complementarei na subseção atinente aos pareceres.

emissão do parecer do Conselho. Importa recordar que, logo do começo de seu funcionamento, não era previsto o registro de votos discordantes da maioria colegiada do órgão. Tal situação alterou-se, contudo, em 22 de julho de 1858, quando o decreto nº 2.208 determinou incluir-se previsão explícita no regulamento do Conselho Naval que garantisse aos dissidentes – ou, antes, discordantes – registrar abertamente pareceres contrários aos da decisão majoritária.

Se levarmos em consideração que a primeira leva de integrantes do órgão, além de ser composta por quatro oficiais de marinha, contava com a presença do ex-ministro Zacharias de Góes e Vasconcellos, é institucionalmente compreensível o querer-se permitir a discordância da posição geral em defesa de um ponto de vista pessoal afastado dos interesses adstritos à unanimidade que poderia favorecer interesses no bojo estrito da sociabilidade das fileiras da marinha¹⁸⁸, a qual não era a rede primária de articulação social do ex-ministro. Não à toa, são do próprio Zacharias os três primeiros votos em separado do Conselho Naval, datando o primeiro de 1859, e os seguintes, de 1860¹⁸⁹. É preciso indicar que, nos anos subsequentes, embora viessem a representar também as manifestações de membros militares do órgão, os votos em separado não somam senão 21 consultas¹⁹⁰, perfazendo 2,18% das 947 consultas constantes – um número diminuto, portanto. Menor ainda terá sido o impacto concreto desses posicionamentos discordantes, os quais influenciaram favoravelmente a decisão do ministro em somente 3 deliberações¹⁹¹ (no limite, 0,00%) no sentido do voto em separado, dentre as quais figura aquela afeta à consulta nº 216, que contou com o voto em separado de Zacharias de Góes e Vasconcellos.

A primeira conclusão que a interpretação desses dados permite depreender é de que há significativa conformidade entre os membros do Conselho Naval, que mui raramente se manifestam contrariamente à decisão colegiada da maioria. Há duas hipóteses explicativas para esse padrão comportamental: a primeira encontra amparo na coerção hierárquica baseada na posição díspar entre os membros ocupantes do Conselho, o que a análise dos dados relativos à correlação entre as quantidades de consultas emitidas e relatorias exercidas permitirá, logo adiante, refutar com algum grau de certeza. Uma segunda hipótese, ademais –

¹⁸⁸Não se trata aqui de uma discordância entre conselhos, que, como na monarquia portuguesa, podiam discordar entre si. LOUREIRO, 2014, p. 188. Trata-se, antes, da discordância interna entre os membros do Conselho, a qual, não obstante possível e comum na monarquia portuguesa, seria assaz rara no caso do Conselho Naval.

¹⁸⁹CCN, n. 96, 216 e 228.

¹⁹⁰CCN, n. 96, 216, 228, 368, 637, 697, 737, 909, 974, 1.023, 1.084, 1.091, 1.140, 1.239, 1.318, 1.330, 1.373 e 1.449.

¹⁹¹CCN, n. 216, 1.330 e 1.373. A consulta nº 1.330 contou ademais com uma imperial resolução.

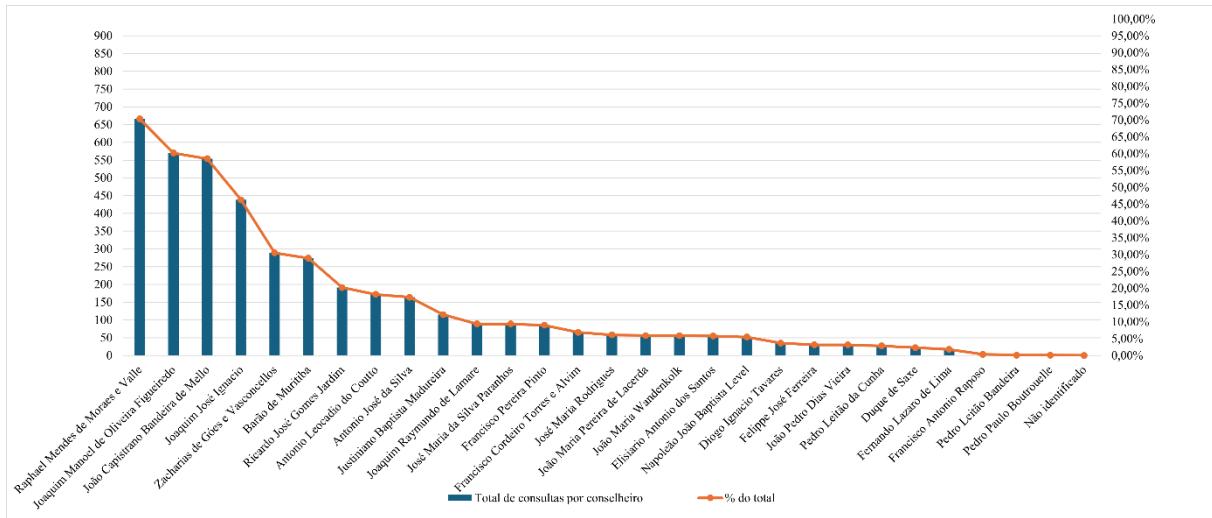
que não é absolutamente excludente da primeira, com a qual poderia ter confluído –, implica entender que a sociabilidade ensejada pelo órgão favorecia o alinhamento de visões a respeito de um mesmo tema, sociabilidade essa que pode ter sido ela mesma condicionante para a admissão dos membros ao seio do órgão.

Em segundo lugar, é possível perceber que há significativa estabilidade no número de conselheiros presente por consulta. Nessa seara, tanto a média quanto a mod¹⁹² estabilizaram-se ao redor de quatro conselheiros, com o desvio padrão aproximado de um conselheiro. É dizer, em regra geral, as consultas tinham de 3 – número mínimo na série – a 5 signatários, chegando a registrar-se um máximo de 7 conselheiros.

A participação de cada vogal, contudo, variou significativamente tanto em termos de quantidade de consultas quanto em extensão temporal durante a qual integrou o Conselho, medidas sem correlação válida entre si para a totalidade dos casos, mas intimamente relacionadas para o caso dos conselheiros que de mais consultas participaram ao longo de sua estada no órgão. O gráfico abaixo esboça, por ordem decrescente, a preeminência participativa, por conselheiro, levando-se em conta o total de consultas de que participou ao longo do período 1858-1868, bem como o percentual de sua participação quando comparada ao total de 947 consultas constantes nas fontes:

¹⁹²RODRIGUES, Milton da Silva. *Dicionário Brasileiro de Estatística*. Rio de Janeiro: Fundação IBGE, 1970, p. 174: “da d.f. [distribuição de frequência, ibidem, p. X] dos valôres x_1, x_2, \dots, x_m não agrupados em classes é todo valor x_1 tal que a sua frequência supere tanto a de x_{1-1} como a de x_{1+1} .” Isto é, trata-se do elemento que mais se repete dentro de um intervalo. No caso que se viu, 4 conselheiros presentes em uma mesma consulta (43% das consultas) é a situação mais recorrente dentre as demais e, portanto, a moda da amostra.

Gráfico 7 – Quantidade e porcentagem de consultas por conselheiro, em ordem decrescente (1858-1868)

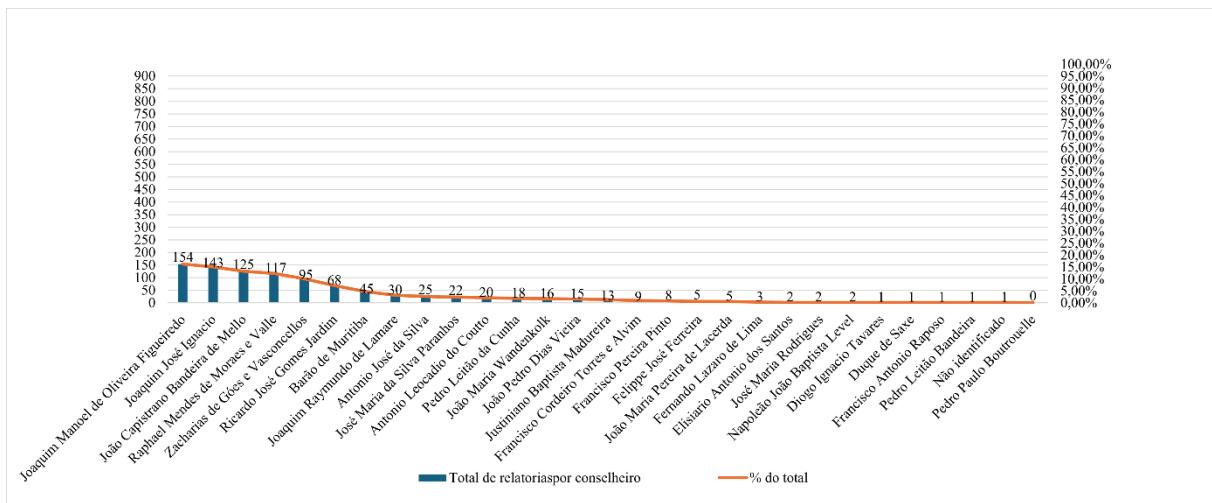


Fonte: elaboração própria, com base nas CCN

A série acima exposta tem o intuito de evidenciar o grau geral da presença de cada conselheiro ao longo de todo o período analisado. Assim, por exemplo, é possível sabermos que um grupo restrito dentre os 27 vogais do órgão respondeu a mais de 50% das consultas nesse recorte temporal. Trata-se dos conselheiros Raphael Mendes de Moraes e Valle, Joaquim Manoel de Oliveira Figueiredo e João Capistrano Bandeira de Mello. Na sequência, Joaquim José Ignacio (o Visconde de Inhaúma), Zacharias de Góes e Vasconcellos e Manoel Vieira Tosta (o Barão de Muritiba) compõem o segundo grupo de conselheiros mais influentes, que responderam entre ¼ e metade das consultas do período. Esses seis vogais, ao fim e ao cabo, compuseram o núcleo duro do órgão, e sobre eles debruçar-me-ei logo adiante.

Antes, contudo, importa informar o leitor sobre a existência da função de relator, cujas atribuições exatas não são informadas nos normativos que estabeleceram e que regiam o órgão. À diferença da participação nas consultas enquanto pareceristas, ocasião em que no mínimo dois vogais acordavam sobre um parecer, a cada consulta corresponde somente um relator, de modo que há identidade entre o número de relatores e de pareceres. O gráfico abaixo ilustra a participação, na qualidade de relator, por conselheiro, e mantive propositalmente os eixos verticais nas escalas máximas (947 consultas e 100%) a fim de dar noção de quão menos numerosa era a participação como relator:

Gráfico 8 – Quantidade e porcentagem de relatorias por conselheiro, em ordem decrescente (1858-1868)



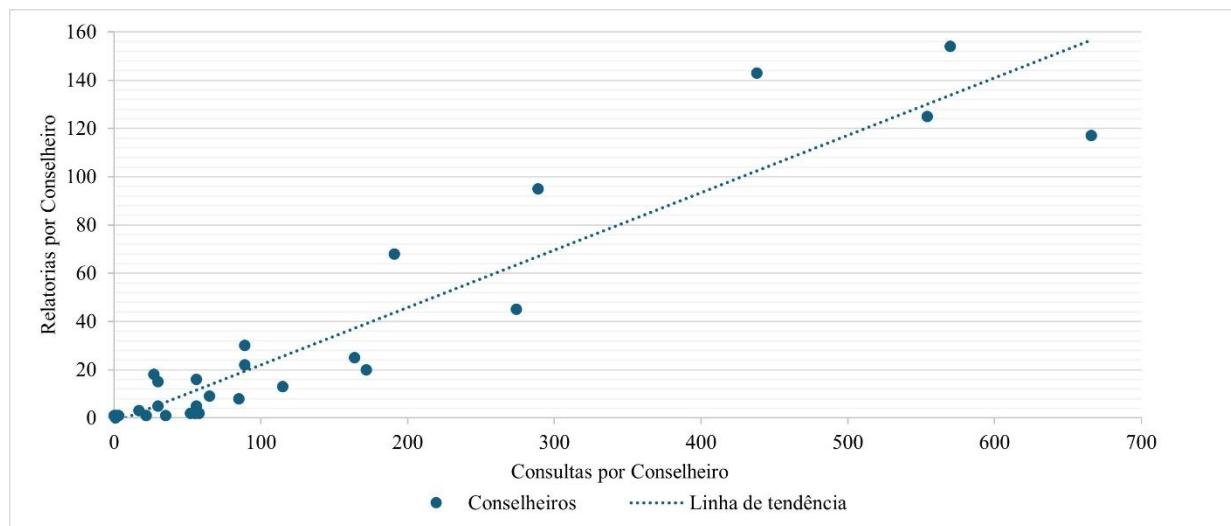
Fonte: elaboração própria, com base nas CCN

Embora haja alteração na ordenação dos conselheiros relativamente ao gráfico anterior, ocorre uma estável manutenção da influência dos seis vogais supramencionados como núcleo duro decisor do Conselho. Uma hipótese decorrente dessa observação é, portanto, de que a função de relator era equitativamente distribuída entre os vogais, não havendo concentração da função de relator entre determinados conselheiros por motivos de inferioridade hierárquica. No impedimento de fontes que atestem tal conjectura de maneira direta, essa intuição pode ser razoavelmente comprovada com a análise da correlação¹⁹³ entre ambas as séries, a qual, acompanhada da linha que representa a regressão linear¹⁹⁴, segue detalhada no gráfico abaixo:

¹⁹³Ibidem, p. 47: "CORRELAÇÃO LINEAR – Tipo de dependência estatística entre duas variáveis que resulta de tomar-se como linear a regressão de uma sobre outra. Opõe-se a [sic] correlação não-linear. O coeficiente de correlação (linear) não depende de qualquer pressuposição, mas seu poder como medida de dependência sim."

¹⁹⁴Ibidem, p. 257: "REGRESSÃO LINEAR – É a espécie de regressão caracterizada pelo fato de ser linear a forma escolhida para a equação de regressão, ou de regressão múltipla."

Gráfico 9 – Dispersão: quantidade de relatorias e de consultas por conselheiro (1858-1868)



Fonte: elaboração própria, com base nas CCN

A relação entre ambos os conjuntos de dados, isto é, entre o número de relatorias realizadas por cada vogal e a quantidade de consultas por ele subscritas caracteriza-se por haver uma correlação positiva bastante forte¹⁹⁵, de maneira que um aumento na quantidade de consultas por conselheiro é acompanhado por um acréscimo proporcional na quantidade de relatorias por vogal em quase todos os casos: em conclusão, não há concentração da função de relator sobre determinados conselheiros, salvo quando a sua própria presença mais recorrente nas decisões colegiadas do órgão condiciona naturalmente que seja relator mais vezes. O que parece reger o Conselho Naval, portanto, é uma esfera de certa paridade entre seus componentes, animada pela virtual equiparação na sua qualidade social, o que aponta para que a unanimidade, se advinda de coerção, seja oriunda de outros constrangimentos que não diretamente o hierárquico-militar.

Esses integrantes distribuíam-se entre civis (22,22%) e militares (70,37% pertencentes à marinha e 7,41% pertencentes ao exército, perfazendo os 78,78% restantes), categorias que foram estabelecidas conforme as práticas de classificação social do período¹⁹⁶. Enquanto a participação dos militares ocorreu em 100% das consultas, nove em cada dez pareceres contou com a subscrição de um civil, número que somente não se aproxima mais da

¹⁹⁵Neste estudo, a correlação foi identificada como sendo de 0,88.

¹⁹⁶Cf. esquematização contante em BRASIL. [Ministério da Marinha]. *Almanak do Ministério da Marinha organizado pelo respectivo quartel general segundo as notas enviadas pelas diversas estações da repartição*. Rio de Janeiro: Typographia Perseverança, 1870. Para referência à natureza jurídica dessa distinção, vide CCN, nº 727.

integralidade por haver caído vertiginosamente no curso do biênio 1861-1862 (52,69% e 68,13%, respectivamente), ocasião em que a participação de Zacharias de Góes e Vasconcellos no órgão cessou.

É retomando o nome do já extensivamente mencionado conselheiro que me direciono às últimas considerações desta subseção. Embora a participação de Zacharias de Góes e Vasconcellos no Conselho Naval tenha sido expressiva, não pôde o político gozar de sua assessoria: enquanto ministro, apoiara a criação do órgão, que não existia àquela altura, portanto; depois de criado o Conselho, não retornaria a dirigir a pasta da marinha. Tampouco seria o caso com esse político, notabilizado pelo seu papel no âmbito da *Liga Progressista*, de ocorrer um trânsito entre instituições consultivas, é dizer, partindo do Conselho Naval para outro órgão similar, como o Conselho de Estado¹⁹⁷ – aqui desconsideradas as proporções institucionais de ambos.

Entretanto, o trânsito entre as sobreditas instâncias constituiria o caso de três dos vogais do Conselho Naval, nomeadamente, Joaquim Raymundo de Lamare – visconde de Lamare –, José Maria da Silva Paranhos – Visconde do Rio Branco – e Manoel Vieira Tosta – barão (e, posteriormente, marquês de Muritiba). Nada menos que 11,11% dos vogais do Conselho Naval viriam a ocupar uma cadeira no pilar superior do Poder Moderador, o qual já haviam auxiliado a sustentar por meio de seus serviços prestados à monarquia no âmbito do órgão consultivo da marinha¹⁹⁸. Para mais, é preciso considerar que, malgrado não constem subscrições do ministro da marinha nas consultas do Conselho, os processos administrativos a que ali se respondia visavam especialmente assessorar o dito político, que, também ele, integrava o Conselho Naval na qualidade de presidente. Feita essa ressalva, ora é possível afirmar que, dos 72 conselheiros de Estado no cargo entre 1842 e 1889¹⁹⁹, virtualmente um em cada dez ou integrou o Conselho Naval (2 conselheiros de Estado²⁰⁰) já havendo desempenhado a função de ministro da marinha anteriormente à criação do órgão; ou esteve à frente da pasta da marinha após 1858 (quatro conselheiros de Estado²⁰¹) e beneficiou-se de sua assessoria, sem, contudo, haver integrado o órgão naval anteriormente ao exercício do

¹⁹⁷A posição foi-lhe oferecida, porém Zacharias a recusou, cf. CARVALHO, 2017, p. 362-363.

¹⁹⁸Esse percentual poderia ser ligeiramente superior caso Zacharias de Góes e Vasconcellos não houvesse recusado a nomeação para o Conselho de Estado.

¹⁹⁹MARTINS, 2007, p. 154-157.

²⁰⁰José Maria da Silva Paranhos (visconde do Rio Branco) e Manoel Vieira Tosta (marquês de Muritiba).

²⁰¹Afonso Celso de Assis Figueiredo (visconde de Ouro Preto), Antônio Paulino Limpo de Abreu (visconde de Abaeté), João Lustosa da Cunha Paranaguá (2º marquês de Paranaguá) e Luiz Antônio Vieira da Silva (visconde de Vieira da Silva).

cargo ministerial; ou, num caso interseccional, tanto integrou o Conselho Naval quanto veio a beneficiar-se de sua assessoria por haver ocupado o cargo de ministro da marinha após 1858 (um conselheiro de Estado²⁰²).

Tomando-se especificamente esse grupo de conselheiros de Estado, parece haver um recorrente trânsito de conselheiros navais em direção aos postos mais altos do Poder Administrativo²⁰³. Assim, na maioria dos casos, é-se ministro, então conselheiro Naval, e então conselheiro de Estado; ou é-se ministro – logo, conselheiro naval – e então conselheiro de Estado. Em linhas gerais, é o conhecimento da administração da marinha, em última análise, como extensamente demonstrado no Capítulo 1, o domínio – ou o pressuposto domínio – da técnica que permite ocuparem-se as fileiras do órgão naval após licenciar-se do cargo de ministro; em contrapartida, uma vez galgado esse degrau do Poder Administrativo, a carreira passa a contar com mais um lastro positivo de experiência, o que contribui para as continuadas promoções e para a culminância no cargo de conselheiro de Estado. O curso das estratégias de carreira é, portanto, unidirecional²⁰⁴, não havendo refluxo de postos ocupados: enquanto alguns conselheiros navais se tornaram conselheiros de Estado, nenhum dos conselheiros de Estado tornou-se conselheiro naval, estando o exercício de ambos os cargos afastado temporalmente por alguns anos²⁰⁵, durante os quais ocorreu o exercício de outras atribuições nos Poderes Legislativo e Executivo.

Há, portanto, uma clara subalternidade do Conselho Naval dentro do conjunto da burocracia imperial relativamente às estratégias de carreira e promoção social das elites civis. Ocupar um cargo nele não é condição necessária ou suficiente para os cargos mais altos da administração, mas jamais deixa de desempenhar um papel acessório na acreditação dos agentes. De outra parte, o órgão parece haver tido uma função de todo diferente quando se tratava dos membros militares. De fato, representava um grau de prestígio dentro da sociabilidade das redes da marinha, um lugar almejado pela proximidade ao ministro e pelos vencimentos nada desprezíveis garantidos pelas normas que regularam a criação do órgão; mas traçar as estratégias de promoção social desses agentes militares demandaria um grau de

²⁰²Joaquim Raimundo de Lamare (visconde de Lamare).

²⁰³MATTOS, 2017, p. 206-230.

²⁰⁴Há diversas possibilidades de ascensão entre as carreiras de Estado no Império, conforme nos informa CARVALHO, 2017. Entretanto, todas alinharam-se a um vetor comum de avanço político-burocrático que combina aspectos de valoração do capital social.

²⁰⁵A única exceção é a do visconde do Rio Branco, que deixou o Conselho Naval em 1866 e passou a integrar o Conselho de Estado no mesmo ano.

levantamento de dados e de detalhamento de informações²⁰⁶ a que somente uma prosopografia a respeito das elites da marinha poderia responder – e já não somente no contexto do Conselho, que é o objetivo declarado e exclusivo deste trabalho, mas de uma análise intensiva desse ministério à luz da história social, empreitada que buscarei realizar num momento vindouro, e que não tardará.

Para mais, é precisamente essa disparidade entre membros de uma mesma elite dotados de valorações diferentes na(s) rede(s) de sociabilidade que integram – estrelas de primeira e de segunda grandezas – que permite entender o Conselho Naval sob um prisma ainda pouco explorado na historiografia a respeito do império, que é o de debruçar-se sobre as estâncias político-administrativas legadas ao segundo plano da burocracia imperial. À primeira vista desinteressantes segundo uma percepção distorcida pelo véu do tempo; de relevância reduzida e de estudo dificultado pela escassez, pela raridade e pela falta de organização e consistência das fontes, sustento haver sido também no fazer desses espaços de interação social que se teceu a política do império afeta a tudo que lhe era desde mais comezinho até mais caro e visceral. Certo é que as decisões dos conselheiros de Estado tinham peso maior que os pareceres do Conselho Naval, especialmente devido à proximidade do órgão de cúpula ao imperador – chefe de dois poderes daquela ordem constitucional; mas é o fazer burocrático que se desenrola no Conselho Naval, o lidar com as questões imediatas e práticas de ministros, que justifica a sua existência numa rede burocrática mais ampla e capilarizada, representando um esforço ativo, silencioso – e em parte negligenciado pela historiografia justamente porque silente – da ação do Estado imperial em plena construção ao longo dos Oitocentos.

Até o momento, portanto, a sistematização dos dados constantes nas fontes permitiu-nos entender algumas características estruturais do Conselho Naval, como a sua constituição, a proporção entre civis e militares, a preponderância de alguns membros devido a uma participação mais ativa e distendida nas decisões e as diferentes atribuições que o órgão desempenhou a depender das estratégias de promoção social pretendidas pelos agentes que com ele se relacionaram. Apesar dessas diferenças, pude concluir também que o órgão servia

²⁰⁶Não me propus a realizar esse levantamento ao longo do presente trabalho por entender que fugiria ao escopo de analisar-se o Conselho Naval. Ademais, é preciso compreender que as informações sobre esses agentes não estão categorizadas ou disponíveis, o que dificulta grandemente a identificação dos membros civis e militares do Conselho. Tal dificuldade de trabalho afeta aos membros do “2º escalão” da administração imperial parece ser mesmo imanente às fontes e já foi experienciada por outros historiadores, como José Murilo de Carvalho, que comenta abertamente o problema, cf. CARVALHO, 2017, p. 148.

como espaço de convivência desses diferentes agentes, dos quais $\frac{1}{5}$ era civil e $\frac{4}{5}$ eram militares; de convivência, de paridade hierárquica funcional, ainda que não oficial – dada a correlação positiva e assaz forte entre o número de consultas por vogal e o número de relatorias por vogal –, e de uniformidade quase absoluta, vista a virtualmente inexistente discordância entre conselheiros no tocante aos pareceres por eles colegiadamente emitidos, ainda que essa uniformidade camufla dissidências subterrâneas impedidas de virem à tona por constrangimentos sociais similares aos que conduziram ao engavetamento do projeto de lei que culminaria na sua criação.

Estabelecida a estrutura do órgão, que de partida condiciona e explica a sua atuação ao longo dos dez anos dos quais nos dão cabo as fontes, torna-se ainda imperioso perguntar: se o perfil social desses 27 membros era algo homogêneo, qual era(m) o(s) perfil(s) social(is) dos requerentes (quando os havia) que justificavam a existência do órgão? Qual era o conteúdo de suas pretensões? Qual era a chance de que um requerimento resultasse? Houve uma doutrina criada pelo Conselho Naval? Pode-se falar em uma cultura jurídica na marinha?

3.2.2 – Perfil social dos requerentes

A fim de responder à primeira questão acima formulada, passo a tratar da composição social dos requerentes, mas confesso que há um desdobramento imediato que talvez não pareça tão evidente ao leitor neste momento. Trata-se da indissociabilidade entre os requerentes²⁰⁷ e os assuntos ligados aos seus requerimentos. Em última análise, tornar-se-ia infecundo falar de pedidos de pensões, aposentadorias, reformas, sem qualificar socialmente a origem dessas súplicas. Tal qualificação será realizada na subseção seguinte, ora tendo-me parecido analiticamente mais razoável debruçar-me exclusivamente sobre a composição social daqueles que açãoaram o Conselho.

Sem embargo, a empreitada apresenta um problema de partida: a análise das 947 consultas disponíveis sob o prisma dos suplicantes traduz uma organização hierárquica que nos é bastante estranha. Em um século e meio, as denominações de postos e patentes na marinha alteraram-se significativamente, o que, num primeiro momento, gerou um

²⁰⁷Uso esse termo para referir-me a todos aqueles que interpuseram requerimentos à administração da marinha e que redundaram em provocação do Conselho Naval pelo ministro. O termo utilizado na documentação, contudo, é “supplicante”, que doravante utilizarei indistintamente, sob a grafia atualizada.

estranhamento e certa opacidade²⁰⁸ no compreenderem-se e sistematizarem-se esses dados. Em termos concretos, o problema não estava na legibilidade da patente de um contra-almirante Caldas e quejandos, mas na dos maquinistas de 3ª classe, escrivães, porteiros, almoxarifes, oficiais “graduados”, guardiães, imperiais marinheiros, marinheiros de 2ª classe, cabos de esquadra e dezenas de outras categorias virtualmente irreconhecíveis para o olhar contemporâneo²⁰⁹.

Foi necessário, de partida, educar o olhar, o que se possibilitou tanto pelo contato com as fontes quanto pela leitura das produções administrativas²¹⁰ e da legislação da época. Curiosamente, as categorias “Oficial”²¹¹ e “Praça”²¹², embora tenham sofrido alterações significativas em sua designação vocabular ao longo de um século (isto é, a distância temporal que separa Rafael Bluteau [versão de Moraes Silva] e Caldas Aulete: 1789-1881), já se encontravam mais estabilizadas durante o funcionamento do Conselho Naval. Seguiam alterando-se; porém o nível de entropia desse processo terá sido bem menos significativo comparativamente ao das décadas anteriores. O fato é que, conforme busquei demonstrar na

²⁰⁸DARNTON, Robert. *O Grande massacre de Gatos e outros episódios da História Cultural Francesa*. Rio de Janeiro: Graal, 1988, p. XV.

²⁰⁹Uma pista para o melhor entendimento desses termos que causam estranhamento ao olhar contemporâneo está no trabalho realizado por SUBTIL, José. As mudanças em curso na segunda metade do século XVIII: a ciência de polícia e o novo perfil dos funcionários régios. In: *Cargos e ofícios nas monarquias ibéricas: provimento, controlo e venalidade (séculos XVII-XVIII)*. Universidade Nova de Lisboa, 2012. p. 65-80.

²¹⁰BRASIL, 1870.

²¹¹“Official, s. m. Que tem officio mecanico, que serve algum cargo publico, subordinado a outro na milicia, ha officiaes inferiores, officiaes de patente, etc. Acha-se usado no g. f. [explicação da abreviatura não constante]”. Cf. SILVA pinto, 1832, p. 761. Não há uma alteração significativa relativamente à definição de Bluteau (1789, t. 2, p. 129), para quem “Na milicia ha officiaes inferiores, que são anspeçadas, cabos, sargentos, e os superiores, ou Officiaes que tem bastão, e patente.” (grifo fo autor). Apesar disso, ao longo século XIX, a prática social diminui a categoria oficiais em favor do alargamento da categoria praça. Essa alteração linguística acerba traduziria a ampliação e a organização dos espaços burocráticos do Império, plasmundo-se no verbete de Caldas Aulete que, meio século depois (1881), ocupava meia página de 25 x 15 cm em seu Diccionario contemporaneo da língua portuguesa (t. 2, p. 1.250), obra em que entre os oficiais militares já não figuram as graduações incluídas entre as praças:

Official (...) s. m. (...) ||O que serve um emprego civil ou militar a que corresponde uma certa graduação: Official do exercito. Official de marinha. Official de uma secretaria d'estado. || (Mil.) O que no exercito tem a patente de alferes e d'ahi para clma. || Official superior do exercito (mil.), todo o oficial da patente de major até coronel inclusive. || Official general (mil.), o que tem a patente de general. II Official subalterno (mil.), o que tem a patente de alferes até tenente. || Official inferior (mil.), o que tem o posto de furriel ou de sargento. || (Mil.) Official ás ordens. V. Ordem. (Mar.) Official marinheiro, mestre, contramestre ou guardião do navio (...) (grifo do autor).

²¹²SILVA PINTO, 1832, p. 848: “posto, ministério, entre militares soldado” (grifo do autor). Pinto mantém essa porção da definição de Bluteau, apesar de encurtar-lhe significativamente o artigo (BLUTEAU; MORAES SILVA, 1789, t. 2, p. 226-227). É Caldas Aulete (t. 2, p. 1.384-1.385), contudo, que genuinamente traduz o movimento de achatamento da categoria oficial – que, não obstante, aparece mais organizada – em favor do alargamento da categoria praça, menos ordenada em contrapartida. Sua definição, doravante, em vez de possuir um teor propositivo, segue pela via da negativa da categoria de oficial: “Praça (...) s. f. (...)Alistamento nas fileiras do exercito: Tem praça de 1847. ||Militar que não tem patente de official: Uma praça da reserva” (grifo do autor).

nota explicativa, o processo de ordenamento do Estado seguia uma clara direção vertical no corpo social, o que se pode perceber também nas forças armadas do império. Assim, a classe dos oficiais conta com patentes normatizadas e razoavelmente bem definidas, ao passo que a classe das praças não é definida senão em tom excluente: no império do Brasil, na década de 1860, é-se praça se não se é oficial; reformulando-se, está-se embaixo no ordenamento social se não se está em cima: o cru e o cozido²¹³.

A repercussão dessa segregação, à primeira vista, parece intransponível. E, linguisticamente, o é porque assim se pretendeu que fosse. Na prática, contudo, algumas categorias-límite, como a dos *oficiais de fazenda*, desafiavam essa lógica na medida em que, para além de um passivo de nebulosidade hierárquica herdado da administração portuguesa pela administração imperial, mesmo as novas classes que constantemente se criavam não resolviam o problema de segregarem-se rigidamente oficiais e praças. É verdade que a historiografia tacitamente reconheceu em algum nível esse descompasso entre a estrita segregação discursiva e a factual aproximação – originada na composição social do recrutamento – entre oficiais e praças no exército; já na marinha, ambas as categorizações teriam permanecido estritamente segregadas, motivo mesmo de não ter a força de mar – achava-se – se envolvido de forma comprometida na queda da monarquia em 1889.²¹⁴ Embora este não seja o objeto ou o recorte temporal do presente trabalho, importa ao menos pontuar que, caso o processo de segregação, cujo ápice teria culminado em uma divisão “estrutural” impeditiva de ação política da marinha no advento da república tenha sido bem-sucedido, esse certamente não era o caso nas décadas de 1850-1860, e tampouco parece haver um esforço por parte da administração imperial de resolver o problema de confundirem-se oficiais e praças em casos-límite, porque possivelmente esse sequer era percebido como um problema para os agentes do período. Em todo caso, praças ou oficiais teriam muito mais em comum, na forma dos motivos de descontentamento e de desconforto social que ensejaram os requerimentos ao ministro do que divergências, como se verá na subseção afeta aos assuntos que movimentavam o Conselho Naval.

Concretamente, tal relação antitética entre ambas as classes supramencionadas teve um impacto direto na organização dos dados. Por um lado, foi relativamente descomplicado definir o grupo dos oficiais, subdividido nas categorias oficiais gerais, oficiais superiores e

²¹³LÉVI-STRAUSS, Claude. *Mitológicas I: O cru e o cozido*. Rio de Janeiro: Zahar, 2021.

²¹⁴CARVALHO, José Murilo de. *Forças Armadas e Política no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 2006, p. 26-27.

oficiais subalternos; do lado das praças, contudo, a tarefa foi um tanto mais complicada, dada a pluralidade de cargos cuja existência não encontrava qualquer forma de sistematização legal devido a serem esses ofícios muitas vezes herdados de períodos anteriores à independência, o que se nota especialmente nos casos de reformas e melhorias de reformas de pessoas que já não estavam mais a serviço ativo do império nos anos de 1858-1868. No geral, as praças, na década de 1860, estavam divididas entre os *oficiais marinheiros*²¹⁵ e a *marinhagem*, conforme figura nas tabelas explicativas dos relatórios ministeriais do período e no *Almanak da Marinha*²¹⁶. A complicaçāo maior – vale reiterar – deu-se nos casos-limite. Afinal, um *3º carpinteiro*²¹⁷, um *artifice*²¹⁸ ou um *mestre de aparelho e velas*²¹⁹ deveriam ser posicionados entre os oficiais ou entre as praças? Nesses casos, optei por uma visão restritiva para a categorização dos oficiais, atribuindo aos cargos exemplificados a categoria *praças*. A tendência natural, portanto, seria de maximizar-se o número de praças em desfavor do número de oficiais, mas isso não ocorreu, absolutamente, o que também se abordará. Ademais, quando não foi possível realizar a atribuição bipartida – e.g., nos casos de: *engenheiro*²²⁰, *presidente de província*²²¹, *subdito francez*²²², *astronomo Francez a serviço do Imperio*²²³, *empreiteiro*²²⁴, *candidato*²²⁵, *inspector*²²⁶, *conego*²²⁷, *emprezario*²²⁸, *subdito da Russia*²²⁹, utilizei a categoria “outros”. Por fim, a divisão entre as categorias *oficiais*, *praças* e *outros* realizou-se sempre que foi possível identificar uma parte interessada ou implicada na consulta; nos casos em que não havia qualquer menção a nomes ou qualificações sociais, a consulta foi atribuída como sendo de iniciativa do ministro da marinha (MM)²³⁰. Segue abaixo o resultado desse processo:

²¹⁵Lei nº 863, de 30 de Julho de 1856, Decreto nº 2.109, de 20 de Fevereiro de 1858, Decreto nº 3.208 de 24 dezembro de 1863.

²¹⁶BRASIL, 1870.

²¹⁷CCN, nº 150.

²¹⁸CCN, nº 173.

²¹⁹CCN, nº 1.028.

²²⁰CCN, nº 305.

²²¹CCN, nº 212.

²²²CCN, nº 729.

²²³CCN, nº 414.

²²⁴CCN, nº 282.

²²⁵CCN, nº 233.

²²⁶CCN, nº 454.

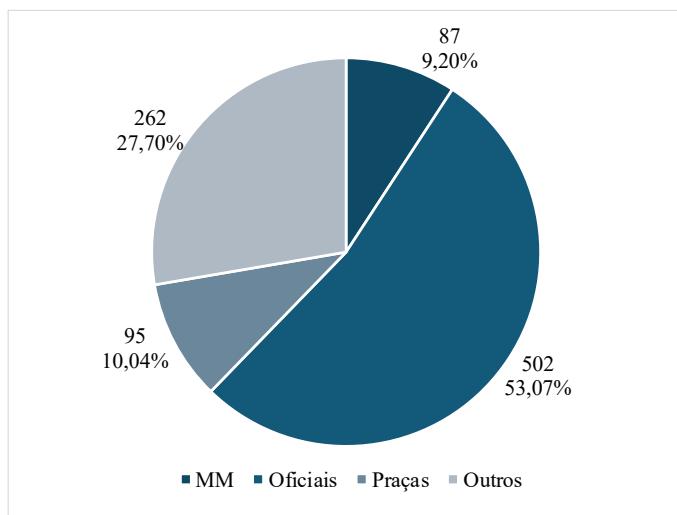
²²⁷CCN, nº 1.024.

²²⁸CCN, nº 881.

²²⁹CCN, nº 1.000.

²³⁰Conforme abordado no início desta seção, todas as consultas chegavam ao Conselho Naval por um pedido formal do ministro da marinha. Entretanto, o teor da maior parte dessas consultas decorria das pretensões de terceiros.

Gráfico 10 – Consultas do Conselho Naval por categoria

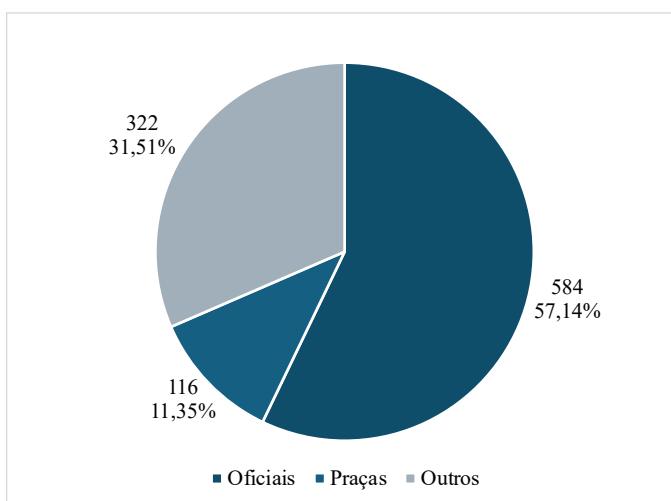


Fonte: elaboração própria, com base nas CCN

Das 947 consultas disponíveis, somente 87 (9,20%) figuram sem qualquer interessado atribuível. Das restantes, nada menos que metade foi provocada por oficiais, enquanto as praças não somam 10%. A categoria *outros* perfaz o segundo maior total, alcançando perto de $\frac{1}{3}$ das consultas. Para seguir a análise, ora é necessário destrinchar cada categoria conforme as subcategorias que as compunham, à exceção das 87 consultas atribuídas ao ministro da marinha. Nessa ampliação de cada segmento do gráfico acima, desvinculei-me da quantidade de consultas (947) e passei a considerar individualmente o número de requerentes. Isso ocorre porque consultas há em que figuram dois ou mais requerentes, cujos pleitos são levados em consideração individualmente. Passamos a falar, portanto, já não da perspectiva de categorizarem-se as consultas conforme a qualificação social dos requerentes que as motivaram, mas da distribuição dessas categorias e subcategorias relativamente ao total de requerentes atribuíveis (1.022 indivíduos)²³¹.

²³¹Para exemplificar, tome-se a consulta nº 1.458, motivada pelo requerimento de dois imperiais marinheiros (João Felix do Nascimento e Emigdio Mamede Vieira). Enquanto consulta (gráfico 10), conta como uma na categoria *praças*; quando consideramos a quantidade de requerentes, entretanto (gráfico 11), contam-se dois elementos na categoria *praças* e na subcategoria *marinhagem*.

Gráfico 11 – Requerentes por categoria



Fonte: elaboração própria, com base nas CCN

Sigamos pela análise mais profunda da categoria de maior heterogeneidade (*outros*). Nela, foi razoavelmente possível identificar ao menos dois subgrupos principais: agentes do Estado (55,28%) e particulares (44,72%). Dentro do subgrupo Estado, 31,99% do total são afetos à marinha, enquanto os 23,29% restantes dizem respeito a demais agentes externos à força, especialmente os presidentes de província. Essa é, a propósito, a informação mais relevante que essa série nos permite conhecer: reordenando-a segundo o quesito geográfico, descobrimos que nada menos que 32,27% das consultas eram originadas nas províncias do império, das quais 103 (ou 31,99% do total) respeitam à administração da marinha fora do centro político do império. Normalmente originadas na pena de uma autoridade local da marinha, deviam necessariamente passar pelos presidentes de província antes de se remeterem à Corte, trâmite administrativo que denuncia um intento disciplinador da periferia pelo centro²³². O Conselho Naval, a uma estruturante discursivo e resultante material do Regresso Conservador, deixava clara essa situação a qualquer um que desviasse do canal administrativo esperado: na consulta 591, advertia-se o capitão do porto da província da Paraíba de que seguisse o trâmite previsto por pensar “que o Capitão do Porto da Parahyba procedeu com

²³²Esse intento disciplinador tinha por consequência a sobrecarga administrativa nas mãos dos presidentes de província, que, desde a extinção dos conselhos de província pelo Ato Adicional, não podiam compartilhar o ônus do contencioso com um órgão assessor. Tal é a crítica da literatura jurídica da década de 1860, cf. RIBAS, Antonio Joaquim. *Direito Administrativo Brasileiro: noções preliminares*. Rio de Janeiro: F. L. Pinto & c., Livreiros-editores, 1866, p. 189.

Irregularidade, encaminhando-se directamente ao Governo Imperial sem interferencia do Presidente, á quem é subordinado.”²³³

Na sequência, a análise da categoria *praças* (11,35% do total de requerentes) traduziu uma participação demasiado pequena de um grupo extremamente numeroso dentre as fileiras da armada imperial²³⁴. Dentre esses indivíduos, a subcategoria *oficiais marinheiros* somou 43 requerentes (37,07% do total da categoria) contra 73 (62,93% do total da categoria) representados pela *Marinhagem*. Estes eram mormente recrutados à força, conforme apontou Álvaro Pereira do Nascimento²³⁵, e o próprio fato de que estivessem acorrendo ao Conselho Naval na condição de suplicantes traduzia mais uma das funções disciplinares da instituição. Com o intuito de requerer pensões, reformas, contagem de tempo de serviço, ao fim e ao cabo era muitas vezes necessário interpor um requerimento escrito, tarefa dificultada pelo próprio fato social de não se haver nascido numa ilha de letrados²³⁶, o que ajuda a explicar o minguado número de requerimentos que chegaram ao Conselho Naval. Mas quantos sequer haverão chegado aos olhos do ministro antes de dele se encaminharem para que o órgão resolvesse? Quantos requerimentos terão sido impedidos de prosseguirem seus trâmites em direção à apresentação da súplica ao ministro no momento em que chegavam às mãos de seus oficiais comandantes? Não há como responder a essa pergunta por não ter sido, até o momento, possível localizar fontes que atestem inequivocamente, ou com razoável grau de certeza, tal intuição; mas há uma série de indícios que sugerem poder ter sido um caso muito comum o de impedir-se de seguirem tais documentos dada a possibilidade de desagradarem aos escalões superiores pela conjunção e seu teor peticionário e seu lugar social de origem. Como se verá na subseção seguinte, a *taxa de atrição* dos requerimentos que chegavam ao Conselho não era nada desprezível, além do fato de que a literatura nos sugere que muito comumente as licenças que se davam a bordo aos marinheiros eram cortadas como forma de controle disciplinar do trânsito de seus corpos²³⁷.

²³³CCN, nº 591.

²³⁴CCN, nº 860. A consulta dá-nos uma ideia da magnitude da desproporção entre praças e oficiais em favor numérico das primeiras. Em projeto de tripulação para uma corveta couraçada que se construía na Europa, de uma tripulação planejada de 130 membros, 88 tripulantes (67,69%) seriam oriundos da *marinhagem*.

²³⁵NASCIMENTO, 2001.

²³⁶CARVALHO, 2017, p. 62.

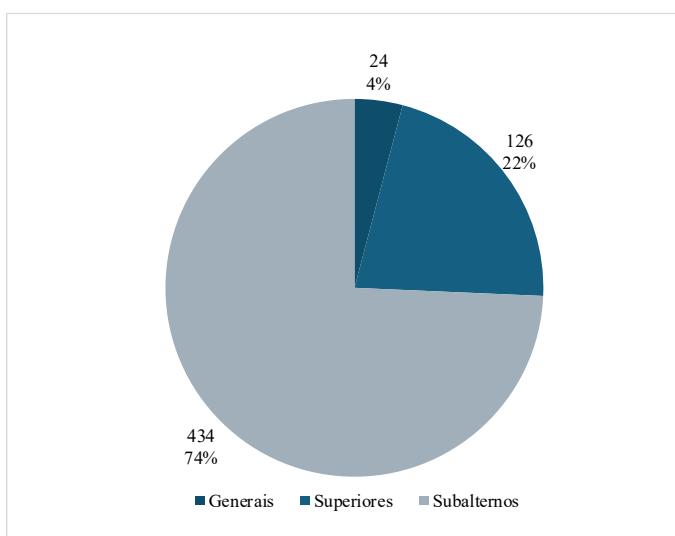
²³⁷CAMINHA, Adolfo. Bom-Crioulo. São Paulo: Todavia, 2019, p. 94:

Logo no primeiro dia [Bom-crioulo] teve o desgosto de ficar a bordo: seu nome fora recomendado ao imediato em bilhete especial: — “Muita cautela com o Amaro (Bom-Crioulo). É uma praça irrepreensível! quando não bebe, mas em chupando seu copito, guarda debaixo! faz um salseiro dos diabos”. Houve logo prevenção entre os oficiais.

— Era bom não o deixar ir a terra muitas vezes. Um homem daqueles até metia medo!

Por fim, a categoria *oficiais* foi-me, a uma, a mais e a menos surpreendente de analisar. O processo extensivo de compilação dos dados iniciou-se com a intuição de que o maior número de requerimentos penderia para a categoria *praças*, o que, ao longo do desvelar do trabalho, provou-se equivocado. Conforme as consultas iam sendo traduzidas para uma linguagem gráfica que as organizasse, surgiam cada vez mais oficiais entre os suplicantes, o que de fato me foi pessoalmente surpreendente por intuir que as demandas sociais estariam localizadas na base do ordenamento social da marinha. Andava, é verdade, ainda algo dentro do paradigma de oposição estrutural entre praças e oficiais, mas não posso dizer que tenha ficado surpreso com o resultado uma vez divididos esses *oficiais* em subcategorias. Analisemos abaixo o gráfico dessa subdivisão:

Gráfico 12 – *Oficiais* por subcategoria



Fonte: elaboração própria, com base nas CCN

Dos 584 requerentes *oficiais*, uma módica parcela de 24 requerentes ocupava os cargos máximos na marinha imperial, isto é, a subcategoria a que denominei *Generais*, com base, reitero, nas designações aplicadas pelo próprio ministério da marinha em seu *Almanak de 1870*. Número tão pequeno fala desfavoravelmente à narrativa barretiana com que abri este trabalho. Embora fosse possível que o Almirante Caldas interpusesse um requerimento ao

E ficou assentado que ele só teria licença uma vez por mês. Passar o primeiro dia, o segundo, o terceiro. O quarto era um sábado.

— Seu imediato, eu precisava ir a terra, implorou o negro perfilado, a mão em pala no boné.
 — Ainda não, resmungou o oficial, sem prestar-lhe atenção. Quando chegar a sua vez eu direi.
 — Mas seu imediato...
 — Já lhe disse, não amole!

Conselho Naval, tratar-se-ia de uma ocorrência rara, conforme atestam esses 24 suplicantes que o fizeram ao longo de dez anos.

É natural achar-se uma quantidade significativamente menor de generais. Disso já nos advertira José Murilo de Carvalho²³⁸. O topo mais afilado da pirâmide hierárquica decorre naturalmente do menor número de cargos disponível bem como da menor expectativa de vida na medida em que o avançar da idade acometia os oficiais. Essa tendência é seguida pela subcategoria seguinte, a dos oficiais *superiores*, culminando na ampla base de oficiais *subalternos* requerentes.

Esses últimos, portanto, perfazem não somente $\frac{3}{4}$ do total de oficiais, mas 42,47% do total de suplicantes. Em outros termos, se tornarmos brevemente a pensar em número de consultas, 360 delas foram motivadas por demandas dessa subcategoria, nada menos que 38,01% do total de 947. O descompasso – pequeno – entre ambos os percentuais decorre do já aludido fato de algumas consultas contarem com mais de um suplicante, caso que foi bem comum entre os oficiais subalternos. À diferença das demais subcategorias, contudo, não há uma correlação tão perfeita entre a idade dos subalternos e a patente que ocupam, visto que o sistema de promoções, no império, estava mais alinhado à capacidade de movimentação na rede de sociabilidade que a um direito positivado.

Sem me deter mais extensivamente sobre a análise dessas subcategorias, sigo agora para matizá-las sob o aspecto dos assuntos tratados pelo Conselho Naval, a fim de destacar quais, afinal de contas, foram as questões numérica e socialmente mais relevantes do ponto de vista historiográfico abordadas pelo órgão.

3.2.3 – Assuntos e pareceres: que fim levavam as consultas do Conselho Naval?

Na presente – e penúltima – subseção deste capítulo, busco responder a uma pergunta em particular: ao fim e ao cabo, qual era o conteúdo das pretensões apresentadas ao Conselho Naval? Ou, posta de outra forma, de que se ocupava o órgão? No intuito de encontrar uma explicação válida para tal indagação, organizei as consultas, conforme expus na seção inicial deste capítulo, também segundo os assuntos dentro das quais era possível categorizá-las. Uma escolha à primeira vista difícil, uma vez que definir categorias extemporâneas ao objeto para organizar os dados e, a partir daí, extrair informações proveitosa e fidedignas poderia inserir

²³⁸CARVALHO, 2006, p. 13-61.

um elemento anacrônico entre as categorias. Novamente, a saída foi ater-me estritamente às divisões de tópicos empregadas pelo próprio Estado imperial, movimento facilitado por haver-se definido o escopo do órgão ao longo de todo o debate parlamentar que ensejou sua criação, extensivamente analisada ao longo dos capítulos anteriores. É útil recordar o que definia a lei de criação do órgão:²³⁹

Artigo 4º Incumbe ao Conselho Naval desempenhar todos os trabalhos, que lhe forem commettidos, e especialmente dar parecer sobre os objectos que disserem respeito:

§ 1º Á Legislação e administração da Marinha.²⁴⁰

§ 2º Á fixação, organização e disciplina da Força naval.

§ 3º Á direcção e emprego da Força naval, em tempo de paz e de guerra.

§ 4º Às promoções, antiguidades, reformas e recompensas pecuniarias, assim dos Officiaes da Armada e Classes annexas, como dos marinheiros e praças de pret dos Corpos de Marinha.

§ 5º Ao engajamento e recrutamento.

§ 6º Ao estabelecimento, organização, e administração dos Arsenaes, Pharões, Capitanias dos portos, e quaesquer outras estações da Repartição de Marinha.

§ 7º Ao abastecimento e fornecimento dos armazens da Marinha, e dos Navios da Armada.

§ 8º À contabilidade, arrecadação, distribuição e fiscalização do material, e dos dinheiros despendidos pela Repartição da Marinha.

§ 9º À reserva, administração, conservação e córtes de madeiras destinadas á construcção naval.

§ 10. Às construcções navaes, trabalhos marítimos e obras civis e militares da Repartição da Marinha.

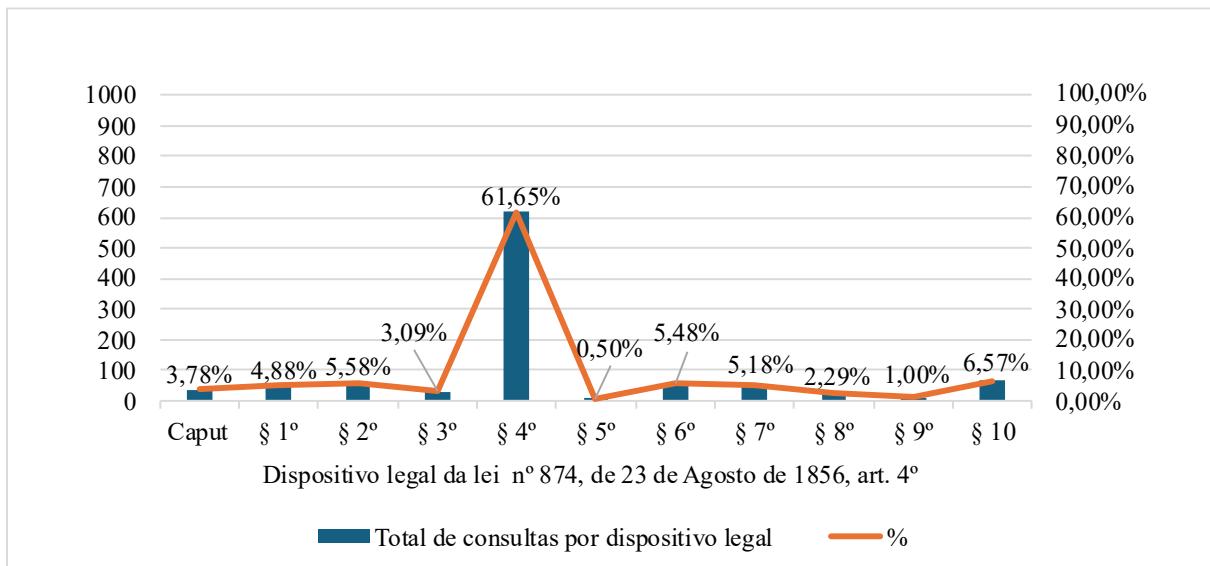
Cada parágrafo do artigo transcrito converteu-se, em conclusão, numa categoria empregada em se classificarem os assuntos que movimentaram as consultas do Conselho Naval, acrescentando-se a categoria *Caput* para aqueles casos em que não houve enquadramento nos itens supramencionados, visto que tal dispositivo legal determina uma atribuição geral que é especificada, exemplificada, em lugar de taxativamente definida pelos

²³⁹BRASIL. Lei nº 874, de 23 de agosto de 1856. Crea na Capital do Imperio hum Conselho naval. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leimp/1824-1899/lei-874-23-agosto-1856-570988-publicacaooriginal-94084-pl.html>>. Acesso em: 10. mar. 2024.

²⁴⁰A legislação específica para cada força causava situações em que a aplicação da lei gerava dúvidas remetidas ao Conselho Naval. CCN, nº 243.

parágrafos seguintes no caso concreto de que ora se trata. O gráfico abaixo demonstra a quantidade de processos por matéria²⁴¹.

Gráfico 13 – Quantidade e porcentagem de consultas por assunto (1858-1968)



Fonte: elaboração própria, com base nas CCN

Perfazendo 61,65% dos assuntos que receberam a atenção do Conselho Naval ao longo dos dez anos de seu funcionamento cujas fontes nos estão disponíveis, o art. 4º § 4º, que definia como atribuição do órgão emitir pareceres sobre “Ás promoções, antiguidades, reformas e recompensas pecuniarias, assim dos Officiaes da Armada e Classes annexas, como dos marinheiros e praças de pret dos Corpos de Marinha”, contém a absoluta maioria dos assuntos tratados, não rivalizando com nenhum entre os dez demais dispositivos legais do rol exemplificativo que definia as atribuições do órgão.

A impressão gerada pelo deparar-se com as fontes sistematizadas é de que o órgão se debruçava, máxime, sobre o contencioso administrativo (e gracioso, como se verá) suscitado nas fileiras da marinha, em se tratando já de oficiais, já de praças, já de particulares. Mais que intuição, liga-se essa impressão antes ao fato de que o direito administrativo²⁴², no império, é

²⁴¹ Similarmente ao caso das categorias vistas nas sessões anteriores, há mais assuntos (1.004) que consultas (947), uma vez que algumas consultas continham mais de um assunto.

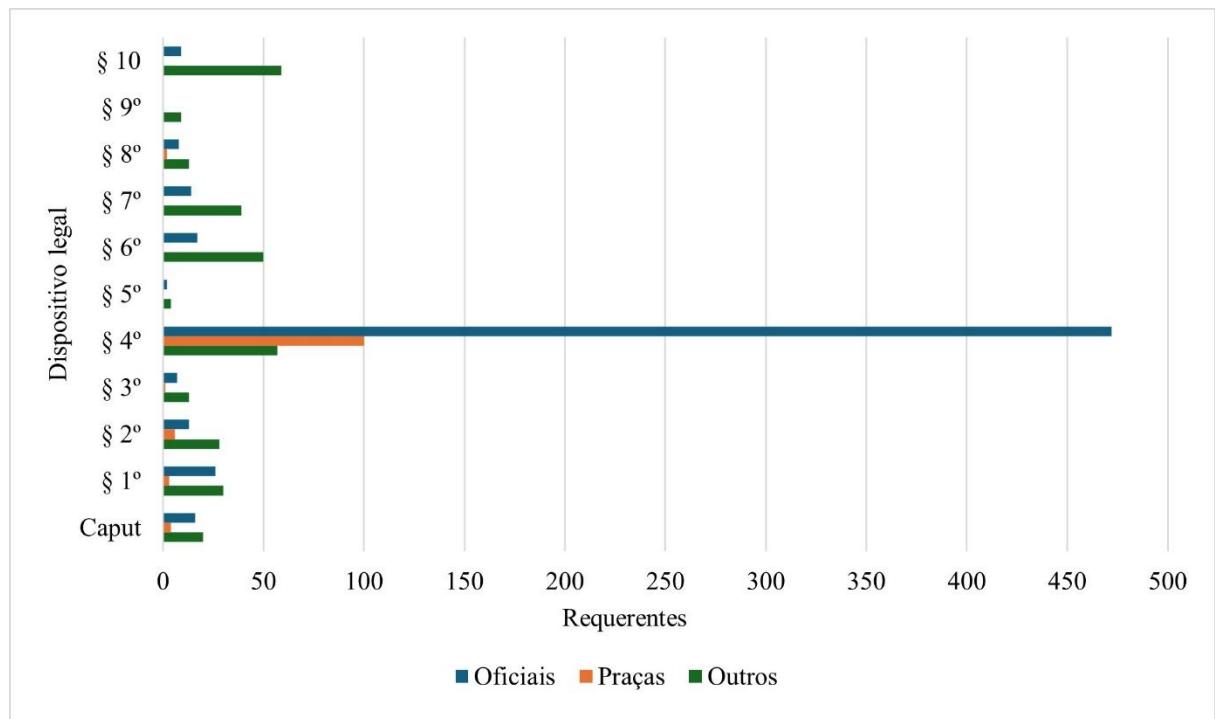
²⁴² HESPAÑHA, António Manuel. *Guindo a mão invisível: direitos, Estado e lei no liberalismo monárquico português*. Coimbra: Almedina, 2004, p. 97-98:

Ao lado do direito civil, também o direito administrativo constituía um elemento constitucional fora da constituição. De facto, era nele que se positivava e fixava – frente aos privados e aos próprios poderes constituintes – o estatuto jurídico do Estado. Nele se “exprimia a autonomia dos aparelhos administrativos públicos, sem os quais, na lógica liberal estadualista, não existiria nenhum Estado de Direito, pois a máquina do Estado sujeitar-se-ia

um projeto em eterna aspiração de concretizar-se, mas que nunca se dá por concluído. Sustentáculo da monarquia americana, é o Poder Administrativo seu pilar de ação no mundo no sentido de resolverem-se os conflitos entre administração e administrados, entre soberano (geralmente representado, mas, não raro, pessoalmente) e súditos, enfim.

Para mais, dos 1.022 requerentes de que tratamos na subseção anterior, a conjugação da divisão por categoria e da segregação por assunto traduz incongruências entre as proporções observadas na análise individual de cada classe de categorias (dispositivo legal e requerentes):

Gráfico 14 – Quantidade de requerentes por assunto e por categoria hierárquica



Fonte: elaboração própria, com base nas CCN

Enquanto os oficiais perfaziam 57,14% do total geral de suplicantes (Gráfico 10), quando se acrescenta a camada *assuntos*, esse total relativo salta vertiginosamente para os

então às exigências dos privados ou às escolhas de ordem político-constitucional sucessivamente dominantes”²¹⁶. Neste caso, e na falta de uma codificação administrativa tão precoce, este direito administrativo estava contido, antes de tudo, na ciência europeia do direito público, tal como resulta das obras de Raymond Carré de Malberg (1861–1935), de Georg Jellinek (1851–1911) ou de Vittorio Emanuele Orlando (1850–1952). Também aqui, portanto, uma ordem jurídica material, liberta da variabilidade das opiniões e dos interesses, limitando o arbítrio e voluntarismo do Estado (fosse este encabeçado por um monarca ou por uma assembleia representativa) – fazendo deste um “Estado de Direito” (Rechtsstaat) –, e, por isso mesmo, sobre a constituição formal.

virtuais ¾ do total de consultas incluídas entre aquelas regidas pelo art. 4º, § 4º. A consequência disso é que 75,04% de praticamente todo o contencioso administrativo (bem como da concessão de graças), na marinha, estavam associados à oficialidade da força, dentre as quais as subcategorias oficiais *generais*, *superiores* e *subalternos* apresentam significativas disparidades entre si. Enquanto a subcategoria dos oficiais generais constitui um percentual ínfimo (1,59%) do total de consultas enquadradas no art. 4º, § 4º, os oficiais superiores – isoladamente (17,17%) – somam maior peso que o de todas as praças reunidas (15,90%). Se tal grupo não possuía – em princípio – uma média de idade significativamente maior que aquela dos oficiais *subalternos*²⁴³, é a própria diferenciação entre as subcategorias – no que se refere a seu nível de vencimentos, a seu prestígio social, a seu grau de possibilidade de manutenção do conforto material mesmo após a passagem para a inatividade – que, aliada à maior quantidade de oficiais *subalternos*, explica como essa subcategoria, sozinha, perfaz mais da metade (56,28%) do total de consultas afetas a “promoções, antiguidades, reformas e recompensas pecuniárias”. Nunca se deve olvidar, contudo, que nenhum dos fatores apontados (quantidade de membros na subcategoria e condicionamento da proteção social na inatividade por nível de vencimentos) é condição suficiente que justifique autonomamente a distribuição de consultas por categoria. Deve-se ainda recordar que, para além desses fatores é a própria (auto)percepção dos agentes num mundo em que seus poderes resvalam em estruturas complexas de poder que serve de ponto de partida para a interposição de suas pretensões. Quando se é praça – isto é, quando o valor social do agente é definido como antinomia daqueles que de fato detêm o valor alocado pelo sistema social – os indícios sugerem que – reitero, como fiz na seção anterior, dada a centralidade do ponto – as possibilidades de agência pelas vias oficiais do Estado são significativamente reduzidas, o que propositadamente se faz como forma de conterem-se as pressões sociais no âmbito de um Estado liberal em que esse tipo de direito não é previsto.

Mas o manterem-se as pressões sociais das praças fora da circuitaria oficial do Poder Administrativo conseguia-se somente arcando com um custo muito elevado: o grupo mobilizado para mantê-las em xeque – aquele dos oficiais, especialmente os subalternos – exercia a coerção disciplinar pretendida sobre as classes de menor promoção enquanto, em seu bojo, ebolia um conjunto de descontentamentos com o estado de coisas na monarquia. Em outra ocasião, demonstrei que, um vintémio após a temporalidade que nos ocupa, dois

²⁴³CARVALHO, 2006, p 13-61.

movimentos concretizaram-se, definindo a participação da força de mar na derrocada do regime monárquico: por um lado, as novas classes de oficiais subalternos, já mais uniformemente formadas na Escola/Academia de Marinha, no Brasil, para o caso dos oficiais de linha, encontravam-se embebidas de doutrinas positivistas ou jacobinas, havendo mesmo aspirantes que eram amigos pessoais do marechal Floriano Peixoto, vice-presidente em exercício. Por outro lado, a “geração” de que nos ocupamos em nossa temporalidade, anterior à desses jovens republicanos, menos uniforme por haver acessado o oficialato quando pouco de estrutura de formação formal havia (o pleonasmo é antes literário que vicioso), e abarcando indivíduos de origens diversas – ainda que compartilhado o privilégio de participarem da “boa sociedade” –, aparentava ser extremamente sensível a questões de fundo social que lhe diziam respeito, em todas as searas do contencioso administrativo tacitamente introjetado no Conselho Naval pelo art. 4º, §4º da lei de sua criação, especialmente à vista do fato de os níveis de salários dos militares da marinha serem na monta de $\frac{1}{2}$ a $\frac{1}{3}$ daqueles de seus equivalentes da força de terra²⁴⁴. Não à toa: a questão das promoções somente acharia resolução após a Revolução de 30²⁴⁵, ou seja, nem o desmantelamento da monarquia e de suas instituições administrativas daria cabo desse desconforto que fizera Custódio de Mello dizer, em 1870, no Paraguai, que poria abaixo a monarquia após ser preferido por Jaceguai²⁴⁶ (filho de um senador do império). Não seria o único consternado com uma política que era cada vez mais divergente do “Brasil real”²⁴⁷: Luís Filipe Saldanha da Gama²⁴⁸ e Eduardo Wandenkolk²⁴⁹ não fugiram a mandar requerimentos ao Conselho Naval. Ambos os oficiais, já generais e revoltosos no advento da república haviam submetido – ainda que por motivos distintos – seus requerimentos à apreciação do Poder Administrativo na década de 1860.

Faltou, por fim, responder a uma última pergunta antes de proceder à análise qualitativa de algumas consultas selecionadas na seção vindoura: qual era a chance de um requerimento ao Conselho Naval resultar? Com o fito de precisar essa medida, compilei todas as decisões do órgão, por consulta, e, na sequência, a resultante deliberação do ministro. O órgão colegiado, ao longo dos dez anos contemplados nas fontes compulsadas, emitiu pareceres que tinham uma fórmula estável, conforme expus no começo deste capítulo, mas a

²⁴⁴CARVALHO, 2017, p. 147.

²⁴⁵Idem, 2006, p. 102-117.

²⁴⁶Custódio de Mello, Carta de 27 de março de 1867 apud MARTINS, Hélio Leônicio. *A Revolta da Armada*. Rio de Janeiro: BIBLIEX, 1997, p. 121-122.

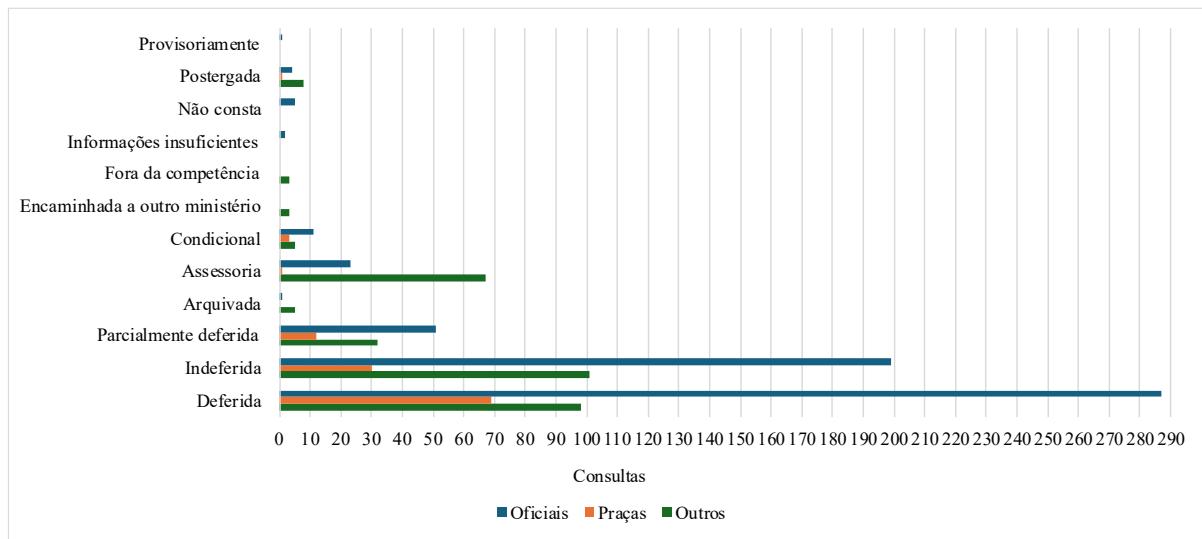
²⁴⁷CARVALHO, 2017, p. 364.

²⁴⁸CCN, nº 916.

²⁴⁹CCN, nº 590.

escolha de palavras alterou-se significativamente de processo para processo²⁵⁰. Raras foram as vezes em que uma decisão não ficou clara, mas as houve. Em todas as 947 consultas disponíveis, contudo, foi preciso realizar a leitura detalhada dos meandros que a decisão ia tomado, sob pena de classificar-se erroneamente o resultado.

Gráfico 15 – Quantidade de consultas por tipo de parecer do Conselho Naval e por categoria de requerente



Fonte: elaboração própria, com base nas CCN

O gráfico acima traduz, desta feita, a ação consultiva no seu clímax: a emissão do parecer. Considerados os 1022 suplicantes²⁵¹, o grau de deferimento integral – isto é, quando a administração atendia plenamente ao pleito do suplicante – monta em 44,42%, chegando à casa de praticamente metade para os oficiais (49,14%), 59,48% entre as praças – dentre as quais a subcategoria *marinhagem* alcança quase $\frac{3}{4}$ (71,23%) de êxito – reduzindo-se o grau de sucesso na categoria *outros* (30,43%). Não obstante, esse aparente êxito deve ser contraposto à igualmente alta taxa geral de indeferimentos (32,29%). Dito de outra forma, um terço (32,29%) de todos os pleitos foi malsucedido, nível que é significativamente menor somente

²⁵⁰Cf. CCN nº 568: “o Conselho entende que não pôde deixar de se conformar com a proposta do Quartel General da Marinha, sendo assim de parecer que o 1.º Tenente Antonio Corrêa de Brito está no caso de ser reformado no posto em que se acha, vencendo dezoito vigésimas quintas partes do soldo respectivo.”; que difere significativamente, na escolha de palavras, da Consulta nº 675 (CCN, v. 4, p. 153):

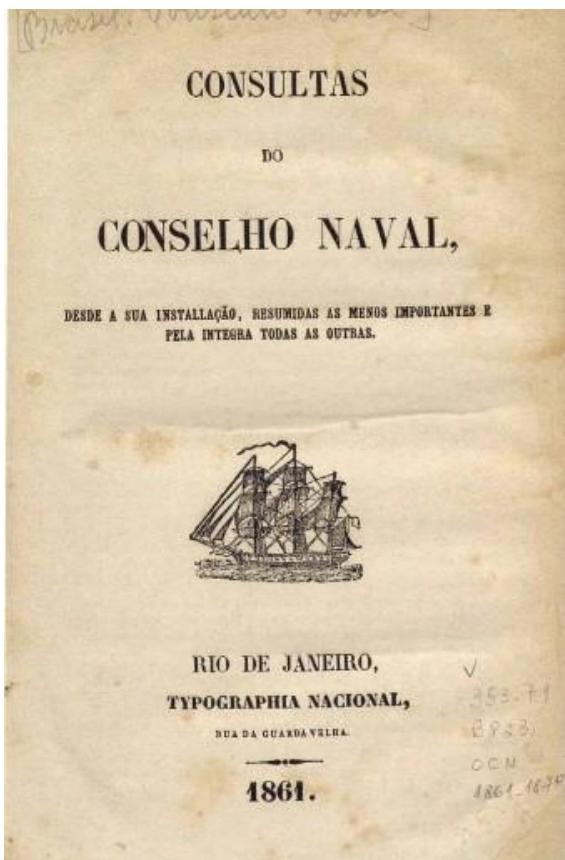
O Conselho Naval, concordando com a opinião do Quartel General de Marinha, é de parecer que, achando-se provado ser o 1.º Tenente da Armada Arnaldo José Pinto Cerqueira incapaz de todo serviço, impossibilitado pelas molestias chronicas e incuráveis que soffre, deve ser reformado, como pede, com onze vigésimas quintas partes do soldo de 1.º Tenente, e n'este posto, por contar mais de onze annos de serviço (para o qual entrou na qualidade de Aspirante em 20 de Fevereiro de 1851), segundo os preceitos do Alvará de 16 de Dezembro de 1780, e da Lei n.º 646 de 31 de Julho de 1852.

²⁵¹Neste caso, não inclui a contagem de consultas motivadas pelo ministro, cujo teor principal foi o de deixar-se assessorar pelo órgão.

em meio aos generais (8,33%) – entre os quais a soma de consultas deferidas ou parcialmente deferidas chega a exatos dois terços (66,67%) – e entre a marinhagem, que, ainda assim, tinha por volta de $\frac{1}{4}$ (25,86%) de seus requerimentos indeferido.

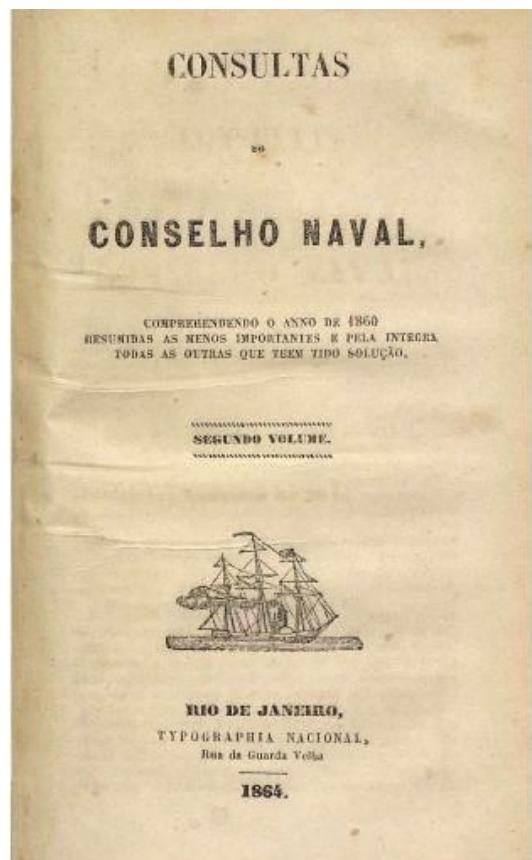
Perante níveis de desfecho tanto positivo quanto negativo pronunciados, é possível definir um índice de insucesso para as consultas do Conselho Naval. De antemão, é o próprio título das Consultas que trai a opção editorial realizada quando de sua compilação, transcrição e edição impressa:

Figura 1 – Folha de rosto, CCN, vol. 1



Fonte: CCN, vol. 1

Figura 2 – Folha de rosto, CCN, vol. 2



Fonte: CCN, vol. 2

Note-se que, para a 1^a edição, a qual traz as consultas processadas ao longo do biênio 1858-1859, o título “Consultas do Conselho Naval, desde a sua instalação, resumidas as menos importantes e pela integra todas as outras” não explicita quais consultas os editores julgaram mais ou menos importantes, tampouco indicando os critérios para essa seleção. Releva ainda que o intervalo tenha sido o único a contar com a transcrição de todas as consultas, o que configura uma informação extremamente valiosa. Explico-me: a partir do segundo volume das Consultas, os editores passaram a omitir aquelas que não haviam tido

solução. Por um lado, isso facilitou o trabalho de compilação porque a ausência de uma consulta indicava, necessariamente, que ela não tivera solução da parte do ministro; por outro lado, isso tornou irrecuperáveis os dados sobre suplicantes, assuntos, pareceres do Conselho, entre outros, ao menos até que porventura se encontrem novas fontes com potencial explicativo complementar. Em todo caso, o fato é que, das 1.490 consultas que receberam parecer do Conselho Naval entre 24 de agosto de 1858²⁵² e 15 de dezembro de 1868, 543 delas (36,44%) sequer constam nos documentos, circunstância indicativa de que não obtiveram solução pelo ministro. Entenda-se: receberam parecer do Conselho Naval, porém o chefe da pasta assessorado pelo órgão nunca lhes deu solução. Seria possível questionar a fonte quanto à sua fidedignidade, uma vez que os incógnitos compiladores, hipoteticamente, podem não ter tido acesso à solução de algumas consultas; porém isso é extremamente improvável, visto que todas as demais têm a solução detalhada encontrada pelo ministro, donde se pode concluir que quem quer que tenha compilado as consultas dispunha de acesso privilegiado ao cérebro da administração e da gestão arquivística da força de mar, no mínimo estando de posse de livros copiadores de ofício, cartas e avisos, vendo correrem pelos seus dedos,²⁵³ e com eles tateando, informações desde as muito estratégicas até as de todo pessoais.²⁵⁴

²⁵²Criado em 23 de agosto de 1856 e regulamentado em 22 de julho de 1858, o Conselho Naval emitia seu primeiro parecer exatamente um dia após seu segundo aniversário.

²⁵³BOUZA, Fernando. *Corre manuscrito: Una historia cultural del Siglo de Oro*. Madri: Marcial Pons, 2001, p. 82.

²⁵⁴Não faltam, por exemplo, informações muito íntimas sobre o estado de moléstias (doenças) crônicas incuráveis, que configuravam a condição básica para a reforma. Sem qualquer intenção jocosa de tratar tais informações em tom anedótico, há no mínimo doze casos de “hemorroides”, dos quais o mais lastimável – porque aparentemente muito grave – terá sido o de José Henrique da Silva Fróes, Capitão Tenente (àquela altura, um oficial considerado subalterno – à diferença de hoje em dia, em que preencheria o “círculo hierárquico” intermediário) que padecia de “dilatação dos vasos hemorrhoidarios com frequentes hemorragias, prolapsio do anus, e edemacia das extremidades inferiores, provenientes de affecção hepatica, — molestias incuraveis que o tornam incapaz do serviço activo da armada” (CCN, nº 1.204, v. 8, p. 208). Para o azar maior de Silva Fróes, seu requerimento de reforma foi atendido parcialmente porque contava com apenas vinte e sete anos e alguns meses de serviço, quando o mínimo para se reformar era de trinta anos. Foi, então, passado à 2ª Classe, na qual deveria ficar pelo período de um ano, ocasião em que nova inspeção de saúde o consideraria apto para ser reintegrado à força ou no caso de ser reformado. Não nos é dado conhecer o desfecho de seu pleito pelas atas do Conselho Naval. Teoricamente, sua situação deveria ter sido reavaliada em novembro ou dezembro de 1867 (um ano após a consulta, datada de 16 de novembro de 1866), mas não há mais menções a esse oficial no volume X. É buscando-o no Almanak do Ministerio da Marinha de 1870 (p. 128) que o vamos encontrar reformado “por decreto de maio de 1868”. Isto é, possivelmente houve um novo requerimento pedindo reforma, ou se lhe apensou a nova inspeção de saúde; no entanto, não se fez necessário um segundo parecer do Conselho, cujo despacho, confirmado pelo ministro em 22 de novembro de 1866, vinculava as possibilidades futuras de sucesso da sua demanda. Enquanto “corria o manuscrito”, toda a sociedade de corte ia tomando conhecimento de uma condição de saúde delicada, à revelia de qualquer opção de Silva Fróes pela discrição.

Somem-se a essas 543 consultas sem solução do ministro e ausentes das fontes analisadas 6 processos arquivados a pedido do Conselho e 13 postergados por sua iniciativa – situações que contaram ou com a ratificação expressa do ministro ou com a sua omissão – e, ainda, 144 consultas que tiveram solução pelo Conselho (32 indeferidas, 54 assessorias, quatro condicionais, 14 parcialmente deferidas, 40 deferidas), e que, não obstante, foram mandadas ou arquivar (11), ou “tomar-se em consideração oportunamente” (10), ou postergar-se (uma), ou ficaram sem resolução (72) pelo ministro. Chega-se, por meio dessa operação, a 652 consultas (37,72% do total de 1.490) que não obtiveram solução, não em decorrência de vícios internos aos processos²⁵⁵ que os tornassem irresponsáveis, mas como desenrolar de uma aparente omissão do ministro. Isto é, na média, virtualmente quatro em cada dez consultas ou não viam resolução favorável ao pleito do suplicante ou sequer viam resolução. Como se demonstrou, por volta de 40% de todas as consultas do período total eram malsucedidas, não sendo possível precisar a distribuição desses processos não constantes nos dez volumes de que se dispõe especificamente no campo do art. 4º, § 4º. Para ter uma noção mais precisa desse que pode ser denominado um *índice de insucesso*, é indispensável analisar separadamente o período 1858-1859, no que se refere às consultas que versam sobre “promoções, antiguidades, reformas e recompensas pecuniárias”, dado que o aludido biênio inicial de funcionamento nos possibilita relacionar os assuntos às consultas sem resolução, o que permitiu chegar à seguinte tabela:

Tabela 2 – Índice de insucesso, art. 4º, § 4º, por subcategoria (1858-1859)

Categoria	Subcategoria	Total de requerentes (A)	Indeferimentos / postergamentos / arquivamentos confirmados pelo ministro (B)	Deferimentos negados pelo ministro (C)	Sem parecer (D)	Total de insucessos (B+C+D)	Índice de insucesso (B+C+D)/A, em %
Oficiais	Generais	1	-	1	-	1	100,00%
	Superiores	10	1	-	6	7	70,00%
	Subalternos	44	9	3	19	31	70,45%
Suboficiais	Oficiais Marinheiros	10	2	-	3	5	50,00%
	Marinhagem	9	-	-	2	2	22,22%
Outros	Outros	11	3	-	2	5	45,45%
	Total por subcategoria	85	15	4	32	51	60,00%

Fonte: elaboração própria, com base nas CCN

Dado o tamanho menor da amostra (193 consultas – 12,95% das 1.490), é natural que ocorram maiores distorções causadas pela baixa quantidade de requerentes, como a que sevê

²⁵⁵Há, de fato, algumas consultas que não tiveram solução por haverem nascido com erros de competência ou falta de informações necessárias à decisão, mas estes casos somam a insignificante quantia de 8 processos (0,01% do total).

na subcategoria *Generais*, em que o *índice de insucesso* é de 100%. Note-se, contudo, que, nesses dois primeiros anos de funcionamento do Conselho, houve somente uma consulta dessa subcategoria para esse assunto, que acabou por indeferir-se. No caso das demais subcategorias, é a própria existência de elevados números relativos de consultas sem parecer – grau de detalhamento que, reitero, não se pode conhecer para o período 1860-1868 – que eleva a quantidade de súplicas malsucedidas, as quais chegam a montar em 60% na média do período. Isto é, seis em cada dez requerimentos versando sobre reformas, pensões e benefícios pecuniários não tiveram o resultado pretendido pelo suplicante, ficando as chances de êxito vinculadas aos múltiplos fatores e atores envolvidos no trâmite: ser alfabetizado ou dispor de alguém que o fosse (condição de partida); conhecer os meandros do sistema normativo (legal e infralegal) do império; conseguir que o requerimento chegasse às mãos do ministro e que ele deliberasse sobre o caso, quer consultasse ou não o Conselho Naval. Esse é, a propósito, outro dado incognoscível, ou seja, se o ministro consultava o Conselho em 100% das vezes em que um requerimento lhe chegava às mãos²⁵⁶. Entretanto, quando o fazia, o grande obstáculo que a pretensão do suplicante necessitava vencer para efetivar-se era o colegiado. Isso porque, em 88,67% das consultas que tinham resolução, o ministro seguiu a assessoria do Conselho Naval²⁵⁷.

Essa sequência de informações sugere ao leitor contemporâneo um quadro de grave ineficiência administrativa por parte tanto do colegiado quanto da administração da marinha de forma geral, o que leva o observador externo aos Oitocentos brasileiros a ler esses fatos como resultado de uma lentidão oriunda de descaso. Não obstante, impende apreender tal funcionamento sob uma lógica que tem transparecido ao longo de toda a análise feita até o momento, no que se refere à estrutura e ao funcionamento da administração imperial, isto é, uma série de características operacionais típicas do Antigo Regime em pleno vigor no império do Brasil nas décadas de 1850-1860. Sob essa ótica, cujas características semânticas mais

²⁵⁶Existem, entre os requerimentos que seguiram para o Conselho, tanto casos *sui generis* que poderiam justificar a demanda do ministro por uma consulta ao órgão quanto casos de todo comuns. Não parece, portanto, ter havido um crivo especial do ministro quanto a que tipo de requerimento enviava ao Conselho, proposição não verificável, devido à indisponibilidade da série completa de requerimentos.

²⁵⁷Padrão similar se observava no Conselho de Estado, em cuja seção de justiça o imperador confirmou 84% dos pareceres, percentual muito próximo daquele observado para o Conselho Naval. A diferença principal entre ambos os órgãos, nesse quesito, é de que, enquanto o colegiado da marinha contou com elevadas taxas de não resolução (orbitando ao redor dos 40%), a dita seção do órgão de cúpula do Poder Administrativo contou com cerca de 20% (19,96%) de abstenção do Imperador, isto é, metade da taxa de sua contraparte naval. Note-se, contudo, que o imperador, ao contrário do ministro da marinha, permanecia à frente do Poder Moderador sem interrupção ou alternância, característica que pode explicar a disparidade entre os percentis de não resolução. Dados do Conselho de Estado conforme LOPES, 2010, p. 125 (N.119).

marcantes serão abordadas na próxima seção, a “demora” na verdade ocorre no âmbito não de um vício; em verdade, é a lentidão em consultar-se sobre o caso o subproduto de uma consolidada prática de administração da coisa pública no Antigo Regime calcada na gestão prudencial do tempo. Assim, se a demora estava visceralmente inscrita no algoritmo operacional dessas instituições consulares, a novidade, no caso do Conselho Naval, era que um órgão tão recente mobilizasse ativamente as tecnologias operacionais intrínsecas à sociedade de Antigo Regime, manifestando em plena década de 1860 um relacionamento com o tempo mediado pelas virtudes estruturantes da sociedade cristã que a literatura jurídica administrativa do império já começava a repudiar²⁵⁸.

3.3 – A “doutrina”²⁵⁹ do Conselho Naval

3.3.1 – Permanências do Antigo Regime

Após articular as múltiplas camadas que envolveram a prática consultiva do Conselho Naval, foi possível perceber a preponderância de determinados atores, ou categorias sociais de atores – quer na função de conselheiros e relatores, quer na função de suplicantes –, bem como a tendência majoritária a que o órgão tratasse de demandas sociais compartilhadas tanto pelas classes de menor promoção da marinha quanto pelos seus oficiais, especialmente entre aqueles compreendidos na subcategoria *subalternos*.

Essas descobertas foram possíveis analisando-se quantitativamente os dados disponíveis nas consultas, por vezes iluminando-os com a menção específica a algum processo. Falta, ainda, empreender um movimento final de aproximação às consultas, desta feita sob um viés eminentemente qualitativo, que complemente a abordagem anterior. É dizer, é preciso dar alma ao Conselho cuja organização anatômica e fisiológica ora já se conhece razoavelmente bem, esforço de animização que se pode sintetizar na seguinte pergunta: como pensa o Conselho Naval?

Em mais de uma ocasião do todo deste texto, sustentei a percepção de que o arcabouço semântico mobilizado pelos agentes envolvidos na criação e na operação do Conselho Naval traduzia uma acomodação entre valores do Antigo Regime e um ordenamento constitucional liberal. Se é verdade que o monopólio das instâncias jurídicas era imprescindível para a

²⁵⁸Cf. RIBAS, 1866, p. 108-109.

²⁵⁹Termo empregado pelo próprio Conselho Naval: CCN, nº 160.

legitimização do controle do Estado nascente sobre seus súditos, a cultura jurídica favoreceu a criação de novas instituições com a forma de conselhos, tais qual a que ora estudo. Logo, não surpreende que seja nessa acomodação entre categorias de pensamento, na forma de significantes típicos do Antigo Regime – cujas raízes se deitam na cultura europeia cristã tardo-medieval²⁶⁰ –, e o novo significado designado a tais categorias pelos valores estruturantes do Estado Liberal que o órgão colegiado daria seus pareceres embebidos do que se pode considerar a tradução do pensamento da cúpula da marinha e dos membros civis que o integraram.

Nas já visitadas consultas que versam sobre pensões, reformas e benefícios pecuniários, abunda a mobilização de um conceito muito caro ao Antigo Regime: o de graça. Na Consulta nº 390, por exemplo, o segundo-tenente Augusto José de Souza Soares requeria ao ministro da marinha que autorizasse sua promoção ao posto imediatamente superior (primeiro-tenente), o que se lhe negara por ter o oficial apresentado uma carta de piloto conferida pela Escola Naval portuguesa. A lei²⁶¹ determinava que esse documento, necessário à sua qualificação como oficial da marinha a serviço do império, deveria ser expedido pela Academia de Marinha brasileira. A solução legal, portanto, parecia evidente: o segundo-tenente Souza Soares deveria consegui-la de modo a poder seguir na carreira. Mas a casuística²⁶², e não um princípio geral, abstrato e positivo de legalidade, viria a justificar o parecer do Conselho Naval:

“Finalmente, o Conselho Naval acredita que as cartas, títulos, ou diplomas passados por qualquer Escola, Academia, ou Universidade estrangeira, só podem ter força quando, mediante prova científica ante as nossas Escolas, os respectivos portadores forem ahi aprovados; e, portanto, que só por

²⁶⁰VICENS VIVES, J. A estrutura administrativa estadual nos séculos XVI e XVII. In: HESPAÑHA, António Manuel. (org.). *Poder e Instituições na Europa do Antigo Regime*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1984, p. 215:

Parece que um dos aspectos mais importantes a esclarecer seja o diverso processo de formação e a diversidade de expansão dos modelos estruturais do Estado espanhol e do Estado francês dos sécs. XVI e XVII. Tratando-se de tipos predominantes do aparelho administrativo da monarquia autoritária — ambos diferentes um do outro — o seu confronto fornece uma fecunda problemática.

A raiz das suas estruturas administrativas encontra-se no mesmo princípio feudal de um conselho que é ao mesmo tempo conselheiro do príncipe e tribunal superior de justiça. Os serviços centrais apresentam-se de forma confusa e embrionária, vinculados a personalidades relevantes da corte (especialmente, a chancelaria), enquanto que a administração territorial dá timidamente os seus primeiros passos, em função de dois centros de interesse: a manutenção da ordem pública e a administração do patrimônio real. Esta fonte unitária do aparelho estadual atinge uma maturidade, favorável à sua germinação, quer em França quer em Castela, por meados do séc. XV

²⁶¹Lei nº 1.100, de 18 de setembro de 1860.

²⁶²LOUREIRO, 2014, p. 129.

graça especial, e não por direito, — pode ser deferido o requerimento de Augusto José de Souza Soares de Andréa.”²⁶³

Ao fim, o requerimento seria indeferido, resultado comum para cerca de 40% dos casos, como já se concluiu. Mas esta consulta em específico é cara por dois motivos complementares: por um lado, a oposição entre direito e graça; por outro, a menção feita um pouco antes do trecho transcrita ao fato de que a graça somente poderia ser concedida por resolução do Conselho Supremo Militar.

A relação entre direito e graça é uma velha conhecida no vínculo entre súditos e soberano. No Antigo Regime português, o ordenamento social reflete a concepção teológico-política de um espaço jurídico em que as regras fundadoras do convívio entre os homens emanam da vontade criadora. Nesse espaço estratificado, de rara mobilidade, “ossificado”, enfim – conforme a ordem natural instituída pela criação –, a “taxionomia social é, antes de tudo, uma taxionomia jurídica ou juridicamente regulada”.²⁶⁴ A graça, favor imerecido, é, portanto, “o domínio de afirmação da vontade, pela qual se criam, espontânea e arbitrariamente, situações novas, a saber, se transmitem bens ou se outorgam estados.”²⁶⁵ Pela graça, pode o monarca inserir na política e no tecido social uma cunha disruptiva similar à da ordem do milagre nas escrituras. É a graça um articulador essencial de sua magnanimidade e de seu papel enquanto administrator da justiça. A graça, entretanto, pode, é verdade, não necessariamente opor-se ao direito, mas antes gerar a justificativa que cria um estado social *de jure* em reconhecimento ao que *de facto* já se estabeleceu, normalizando excepcionalidades. Assim,

a graça constituía, no entanto, um dever, por ser exigido, nuns casos mais, em outros menos, por situações (ou relações) objetivas em que as pessoas se encontram. Os amigos devem-se graças (liberalidades, favores) mútuas; os poderosos devem proteção aos humildes (amizade, liberalidade). Os ricos devem esmola aos pobres (caridade). E alguns – como o rei – pela especial dignidade em que estão colocados, devem tudo isto numa forma superlativa (magnanimidade).

Embora não se trate de deveres jurídicos nem de deveres tão estritos como os da religião, da piedade familiar ou da gratidão, não se trata menos de deveres, de vínculos derivados da natureza do homem e das relações sociais. Neste sentido, alguns autores aproximam os deveres de graça da justiça distributiva

²⁶³CCN, nº 390.

²⁶⁴HESPANHA, António Manuel. A mobilidade social na sociedade de Antigo Regime. In: *Tempo*, v. 11, p. 121-143, 2006, p. 130.

²⁶⁵Ibidem, p. 138.

(“a qual é galardoar e remunerar cada um, segundo o que merece, da qual justiça é muito próprio dos reis usar”, Privilégio de João I de Castela [1444])²⁶⁶

É nesse contexto de um “quase-dever” que a graça é administrada no Estado imperial. Longe de ser uma prática do Antigo Regime que permanecesse em vigor exclusivamente por se a haver herdado enquanto significado, o conceito é amplamente mobilizado numa dimensão de significante que une desde teóricos do direito até seus operadores, vinculando, pelo fluxo burocrático de consultas ao Conselho Naval, o súdito mais simples – um imperial marinheiro – à figura chave de todo o sistema monárquico – o imperador – cuja onipresença se fazia representar por seus ministros. É num trabalho seminal de um dos membros do Conselho Naval²⁶⁷, publicado quando estava em plena atividade no órgão, que vamos encontrar uma referência explícita ao “direito de graça”, na forma de um capítulo inteiro que lhe dedica Zacharias de Góes e Vasconcellos. Profundamente preocupado com a irresponsabilidade constitucional do Poder Moderador, o político a denuncia ao longo de toda a sua obra, incluindo a graça – e o direito a ela – no rol de suas críticas à organização da monarquia brasileira.

O principal ponto de sua argumentação – focada, é certo, nos casos de perdão após condenação penal – é de que o “direito de graça, multiplicando-se sem regra e sem medida, importaria nada menos que a aniquilação das leis penais, para se fazer sentir a necessidade de conter dentro de certos limites, o exercício de um direito, que tão fatais consequências pôde produzir”²⁶⁸. A graça, exercida irrestritamente, milagre redutivo e incessante, deturparia a homeostase do corpo social, traduzindo-se em insegurança jurídica e descontentamento político para agentes acostumados à estabilidade do *status quo*. Mas a busca dessa homeostase já não estava calcada no direito natural, como no Antigo Regime; desde ao menos a positivação da Constituição de 1824, assumia, em alguma medida, um caráter liberal-utilitarista. Por esse motivo – isto é, pelo deslocamento do conceito da graça da esfera do direito natural para o bojo de um Estado constitucional – seria preciso, para Góes e Vasconcellos, que houvesse responsabilização ministerial; é dizer, para o conselheiro, a graça, quando administrada, deveria poder gerar a contrapartida de responsabilização dos agentes

²⁶⁶HESPAÑHA, 2006, p. 140.

²⁶⁷VASCONCELLOS, 1978.

²⁶⁸VASCONCELLOS, 1978, p. 61.

que a aplicassem, sempre na esfera institucional que a divisão dos poderes, no império, definira:

Todos esses trabalhos e diligencia que, na secretaria de justiça, precedem a imperial resolução em materia de perdão e moderação de penas, assaz revelam que o direito de graça não é negocio de mera indulgência e compaixão do chefe supremo da nação, mas um negocio de estado sempre grave, porque importa effectivamente a revisão e reforma do acto de um poder independente – o judicial –, e em que tanto ou mais que nas medidas de administração, elle ha mister o conselho de seus ministros para illustra-lo na decisão que tem de proferir e sua responsabilidade para não expôr-se, em caso de erro ou injustiça, a imputações, que a Constituição quiz, com toda a sabedoria, arredar de sobre o chefe da nação, declarando-o inviolável.²⁶⁹

Ademais, a legitimidade do monarca em aplicar tal “negocio de estado sempre grave” já não decorreria de uma vontade calcada no próprio status diferencial da posição régia, da qual derivariam sua “clemencia e benignidade pessoal”²⁷⁰, mas de sua razão decisória ilustrada que, “apoiada nas luzes e responsabilidade dos ministros”²⁷¹, agiria em prol da manutenção do sistema, corrigindo – esporadicamente – os erros naturalmente decorrentes da administração do Estado, nela compreendida a justiça secularizada. Vasconcellos condena, assim, todo uso da graça como ferramenta pessoal de justiça distributiva, de modo que servir ao imperador, de quem se esperam essas mercês, somente pode ocorrer no quadro de um regime em que também o monarca estava a serviço do Estado, desautorizado, portanto, a pessoalizar o uso da administração da coisa pública para a concessão de benesses como expressão de sua magnanimidade. Afinal, “a novidade do século XIX em relação à tradição do *ius commune* estava em que o controle do poder de legislar passava a ser disciplinado no texto constitucional e envolvia o elemento representativo eleitoral”.²⁷², contexto em que órgãos como o Conselho de Estado e o Conselho Naval – capitaneando a resolução do contencioso administrativo – surgiam como instrumento de equilíbrio entre os poderes²⁷³.

Conciliar uma monarquia constitucional representativa com o Poder Moderador era, portanto, tarefa dependente de se ressignificarem os valores políticos do Antigo Regime no seio de um Estado liberal, o qual – não se deve esquecer – estava em plena construção. O que interessa mais nesse contexto, no caso concreto de Zacharias de Góes e Vasconcellos, é que o

²⁶⁹Ibidem, p. 62.

²⁷⁰Ibidem.

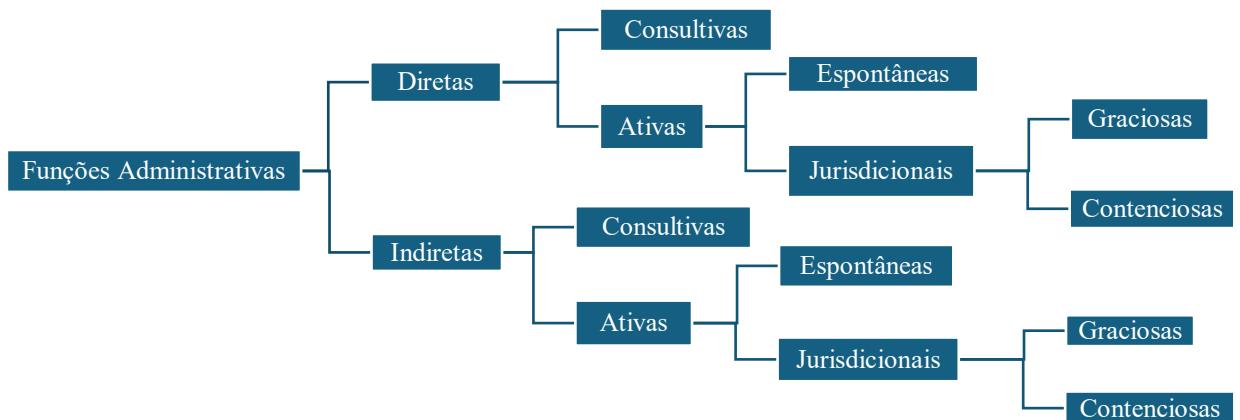
²⁷¹Ibidem.

²⁷²LOPES, 2010, p. 14.

²⁷³Ibidem, p. 135.

conselheiro tenha mobilizado o conceito de graça para além da teoria que viria a formular em sua obra principal, aplicando-o na prática quotidiana do Conselho Naval em diversas ocasiões.²⁷⁴ Nas consultas, entretanto, a graça figura quase sempre associada à equidade e como antônimo de direito, oposição assentada na literatura jurídica da época, tanto de aquém quanto de além-mar. No caso do império, Antonio Joaquim Ribas²⁷⁵ punha-se a tratar “da natureza das funções administrativas”. Para o jurista, estas funções organizar-se-iam conforme “Divisões geraes”, abaixo esquematizadas:

Esquema 1 – “Divisões geraes” das funções administrativas



Fonte: elaboração própria, com base em RIBAS, 1866, p. 99

Ribas elucida que as funções administrativas do Estado se dividiam essencialmente entre *diretas* e *indiretas*, cuja diferença basear-se-ia no fato de as funções diretas (ou essenciais) sustentarem o Estado em si, ao passo que as indiretas (ou auxiliares/especiais) serviriam acessoriamente à consecução dos objetivos do Estado. Em ambos os casos, os indivíduos a serviço da administração – ou empregados públicos, “na technologia do Direito Administrativo”²⁷⁶, – seriam detentores de pequenas parcelas de um “poder social”

²⁷⁴CCN, n. 84, 88, 91, 95, 105, 115, 121, 139, 147, 168, 169, 172, 175, 177, 188, 209, 214, 226, 277, 308, 310, 325, 386 e 396.

²⁷⁵RIBAS, 1866, p. 98 em diante. Conforme LOPES, 2010, p. 72 (N. 82):

Antonio Joaquim Ribas foi professor do curso de São Paulo, sendo nomeado para a cadeira de direito administrativo e, 1854, passou a reger a cadeira de direito civil em 1860. Adquiriu grande prestígio entre estudantes e juristas, e foi encarregado pelo governo imperial de sistematizar a legislação processual brasileira, trabalho que completou com o título de *Consolidação das leis do processo civil*, publicado em 1880 (grifo do autor).

²⁷⁶Ibidem, p. 102.

representado na realização de suas tarefas, à diferença dos “serventes, operários e jornaleiros”, cujo emprego de poder braçal os inabilitava para a qualificação como empregados públicos.

A subdivisão das atividades administrativas entre funções *diretas* e *indiretas* encontrava uma nova bifurcação em cada um dos casos: as funções *consultivas* e as *ativas*. As primeiras envolveriam “discutir e reunir todas as informações e esclarecimentos ácerca do que convém praticar”; enquanto as segundas buscariam “resolver e traduzir em actos materiaes externos as suas resoluções”. Seriam incompatíveis as funções consultivas e as ativas, visto que, enquanto aquelas dependeriam da participação de uma equipe de agentes, estas últimas não se deveriam confiar a mais de um agente, sob pena de entravar-se a marcha dos negócios do Estado. Daí decorria “o principio axiomático de Direito Administrativo – *que a deliberação é facto de muitos e a acção facto de um só*”²⁷⁷ (grifo do autor). Embora essa devesse ser a fisiologia da administração pública, Ribas concede que, na prática, havia indiferenciação de ambas as classes de funções administrativas (consultivas e ativas) em decorrência de uma indiferenciação fisionômica, de modo que:

Os conselhos ou corpos collectivos, a quem são incumbidas as funcções consultivas, não deverão, pois, ter outra missão além da de discutir e esclarecer a deliberação. Assim, porém, não sucede; atribuições importantes de naturezas heterogeneas lhes são por vezes confiadas, ou conjuntamente com aquellas, ou só e exclusivamente; é por esta razão que os dividimos em:

- I. Conselhos meramente consultivos ou que exclusivamente se destinão ás funcções próprias da sua natureza.
- II. Conselhos de gerencia que exercem a acção administrativa e jurisdicção graciosa, e
- III. Conselhos contenciosos que decidem dos direitos litigiosos entre a administração e os particulares.²⁷⁸

Aos conselhos do império caberia exclusivamente a função consultiva: tal é o que mandavam as teorias mais recentes do direito administrativo conforme aplicadas em França, império cuja existência de instâncias extrajudiciais para julgar o contencioso administrativo inspirava a organização que se pretendia imprimir ao Estado brasileiro. Sem embargo, a crítica de Ribas de que a segregação teórica entre matéria consultiva e ativa não era respeitada pela administração adiciona mais uma evidência favorável ao entendimento de que práticas e

²⁷⁷Ibidem, p. 108.

²⁷⁸Ibidem, p. 109-110.

costumes de uma cultura político-jurídico-administrativa do Antigo Regime ainda eram a tecnologia dominante no Estado brasileiro nas décadas de 1850-1860. Apesar do estabelecimento de uma ordem constitucional e da identificação da nação com a soberania cuja vontade se manifestava pelo Poder Legislativo, elementos do Estado liberal mesclavam-se e acomodavam-se com velhas práticas institucionais, que, ademais, mobilizavam o mesmo repositório de significantes: graça, equidade, justiça, direito, prudência – ainda que ressignificados pelos valores do direito positivo, em substituição à raiz jusnaturalista que os regera. Saem de cena, portanto, os conceitos que haviam balizado as relações jurídicas entre súditos e soberano – agora que os súditos em parte são soberanos – mas permanecem os exoesqueletos ressignificados dessas categorias.

O jurista segue então para tratar da última bifurcação das funções administrativas, “distinções que por sua delicadeza escapão ao primeiro olhar, e por isso têm dado occasião á confusões e erros deploráveis”²⁷⁹, aquelas de natureza ativa dividir-se-iam ainda em duas: as *espontâneas* e as *jurisdicionais*. A diferença entre ambas seria a origem da demanda: se decorrentes da própria administração, espontâneas; se de “administrados”, jurisdicionais. No primeiro caso, a administração, na figura do administrador, dispunha de liberdade de “obrar ou conservar-se inerte”, ao passo que, no segundo caso, “não pôde deixar de sahir da inercia, quer seja para satisfazer as reclamações das partes, quer para indeferi-las”. Quanto às funções espontâneas, propunha Ribas uma classificação segundo quatro categorias:

As funcções espontaneas se classificão do seguinte modo :

I. De orgão de instrucçao.

II. De instrumento de operações puramente materiaes.

III. De poder ou força moral.

IV. De autoridade positiva. (De Gerando, Gandillot, Elementos do Direito Administrativo na Belgica, etc).²⁸⁰

Interessa-nos somente a primeira categoria, ou seja, de órgão de instrução, manifestação da administração em que ela “provoca, indaga, recolhe e transmittc a luz. Informa [sic], verifica, inspecciona, aprecia as informações e dá declarações authenticas.” O jurista começa então a enumerar os órgãos que assim se qualificavam, iniciando pelo

²⁷⁹Ibidem, p. 112.

²⁸⁰Ibidem, p. 114.

Conselho de Estado, passando pelos presidentes de província, até chegar aos órgãos especiais, dentre os quais, serviam

(...)

IV. Ao Ministro da Marinha:

O conselho supremo militar (...).

O Conselho Naval (...)

O encarregado do Quartel General (...).

O director e conselho de instrucção da escola de marinha (...).

A contadaria geral da marinha (...).

As intendencias de marinha (...).

Os inspectores de arsenaes (...).

O conselho de compras para o suprimento dos almoxarifados (...).

O cirurgião em chefe do corpo de saude da armada (...).

Os directores de hospitaes, enfermarias da armada e asylo de inválidos (...).²⁸¹

Por um lado, espanta perceber a profusão de instâncias consultivas presente na marinha, que montavam em dez órgãos ou agentes, padrão que se repete para as demais pastas do Poder Executivo. Por outro lado, o contato com as fontes – as Consultas do Conselho Naval – novamente corrobora o quadro descrito por Ribas sobre ser essa a prática administrativa em curso. Diversas são as consultas ao Conselho Naval que, provocadas pelo ministro da marinha, partiram da assessoria que lhe fora prestada por outros órgãos consultivos²⁸². Como panorama da ação administrativa do Conselho Naval enquanto órgão de instrução das funções administrativas diretas/indiretas ativas espontâneas, podemos então enxergar turvamente a verdadeira dimensão dos fluxos de decisões administrativas que faziam trabalhar as sinapses do Estado imperial. Ribas não dá cabo, entretanto, da sobreposição desses papéis e das múltiplas hierarquias – verticais, horizontais, oblíquas – que vinculavam uma miríade de empregados públicos. Por um lado, as decisões colegiadas do Conselho sempre parecem ter sido as últimas a serem ouvidas pelo ministro, que normalmente

²⁸¹Ibidem, p. 120-121.

²⁸²Como exemplo, vide, entre outras, CCN nº 4 (encarregado do Quartel General), 1.042 (diretor do conselho de instrução da escola de marinha), 1.058 (contadaria geral da marinha), 752 (intendências da marinha), 799 (inspectores dos arsenais de marinha), 214 (conselho de compras), 1.001 (cirurgião em chefe do corpo de saúde da armada), 329 (diretor do hospital de marinha). Não se encontraram menções a consultas originadas em assessorias dos diretores de enfermarias da armada ou do asilo de inválidos, embora esse último recinto seja mencionado em outras consultas (CCN, n. 1.192, 1.201, 1.249, 1.331, 1.354, 1.397 e 1.453).

provocava as demais instâncias consultivas a seu serviço, antes de enfim remeter o assunto ao órgão integrado por ele próprio na qualidade de presidente. À diferença do Conselho de Estado – a outra ponta do Poder Administrativo, criticada por Zacharias de Góes e Vasconcellos na medida da ausência de sua responsabilidade –, ao Conselho Naval cabia aceitar as imperiais resoluções que mui frequentemente se tomavam com base na assessoria daquele órgão – ou do Conselho Supremo Militar – contra as suas próprias, não curiosamente concedendo graças que o colegiado da marinha negara por não haver fundamento de direito²⁸³.

Arremata o jurista a extensa taxonomia da administração das funções administrativas com as funções jurisdicionais, as quais ocorreriam “sempre que o administrador põe-se em actividade, em virtude de provação ou de requerimento dos administrados, e que sobre este profere decisão, quer definindo-o, quer indefinindo-o”, ocasião em que o agente administrativo exerceria “acto de jurisdicção”²⁸⁴. Quando fundadas em “interesses”, as pretensões estariam inscritas na ordem das pretensões “graciosas”²⁸⁵, ao passo que a busca pela validação de “direitos” – que poderiam “provir I. De leis e regulamentos, ou II. De contractos”, ensejaria pretensões “contenciosas”. Enquanto o interesse seria “a vantagem que qualquer espera obter de algum acto administrativo, quer seja medida geral, ou favor individual; elle importa a idéa de desmembramento da utilidade geral em proveito da particular, e a ausencia do direito”, o direito seria “o interesse protegido pela lei, quer emane desta directamente, quer de actos regulamentares ou especiaes da administração”. Portanto, a diferença substantiva entre ambos – e sobre a qual se articula a categorização apresentada por Ribas – seria a prévia existência de manifestação expressa do Poder Legislativo – o soberano poder da nacionalidade – de constituir-se um direito positivado. Note-se, porém, que também o Poder Executivo possuía a sua medida de discricionariedade delegada na geração de direitos, desde que subordinados infralegalmente às delimitações impostas pelo Legislativo, como no caso de outorgar-se o uso de uniformes da armada imperial a mestres e pilotos de companhias privadas²⁸⁶.

²⁸³Por exemplo, CCN, nº 563.

²⁸⁴RIBAS, 1866, p. 135.

²⁸⁵Tanto a jurisdição graciosa quanto a espontânea cabiam, portanto, ao Conselho Naval, Cf. RIBAS, 1866, p. 140:

A jurisdição graciosa da administração emana do mesmo princípio donde decorre a sua acção espontânea, e são ambas exercidas pelos mesmos agentes. É natural, que a autoridade, a quem incumbe executar a lei sem a provocação ou pedido das partes, por maior razão o deva fazer á [sic] pedido destas; e que a que praticou o acto, que dá occasião às reclamações dos particulares, tenha o direito e o dever de attender a estes para prover como julgar conveniente.

²⁸⁶Direito concedido pelo aviso regulamentar do 1º de Maio de 1861. Vide, entre outras, CCN, n. 725, 733, 798, 832, 939 e 948.

A graça, apesar de sua absorção e ressignificação pelos valores liberais do Estado constitucional, seguia sendo a única via de alterar-se o *status quo* de um requerente, acessando-se o soberano – na prática co-soberano da nacionalidade – para que ele intercedesse em favor de “interesses” privados, que deveriam ser atendidos “sempre que se não acharem em oposição com os da sociedade; tanto por sentimento de dever como por cálculo de prudência convém muitas vezes fazer-lhes concessões, que alias lhes poderia negar sem ferir as leis.” Nem sempre, mas muito frequentemente, essa intercessão se fazia em nome da “equidade” quando se entendia que a aplicação imperfeita das leis positivas pensadas para o caso geral deveria ceder lugar à casuística concessão da petição, sob pena de tornar-se o sistema injusto. Ora, era a própria necessidade de justificativa social da existência do Poder Moderador e, em última análise, do monarca co-soberano da representação popular, que amparava a manutenção da graça, ou “direito” de graça como tecnologia governativa no âmbito de sua incessante negociação com os demais agentes. Dessa forma, mantinha-se um pacto tácito entre o monarca e seus súditos, justificando socialmente a manutenção do imperador como garantidor da equidade no sistema. Pode-se argumentar, portanto, que, do ponto de vista institucional, ou era essa posição insustentável, dado que o sistema não poderia comportar uma soberania dividida, ou mesmo que o ônus social decorrente do descontentamento com a inexistência de virtualmente qualquer proteção social recaiu sobre o próprio poder Poder Moderador, uma vez que, às falibilidades da política – especialmente no seu teor representativo absolutamente restrito e censitário – sempre se poderia recorrer ao monarca. A sua existência, teoricamente, retiraria a pressão do sistema político pela concessão de graças, mas a impossibilidade de fazê-lo sem subverter fundamentalmente a própria lei, ou mesmo a existência de tantos caminhos sem saída para os requerimentos, que iam perdendo *momentum* no labirinto administrativo, no “rosário de repartições”²⁸⁷ a que aludiu Lima Barreto, – o que redundava em tão alta taxa de insucesso das pretensões – parece ter esgotado a praxe das graças, irreconciliavelmente, até ruir a própria monarquia, quando a massa de oficiais subalternos que provocara sem cessar o Conselho Naval já estaria nos postos mais elevados da carreira. Eventualmente, alguns deles chegariam à posição de conselheiros navais, porém as fontes de que se dispõe não permitem conhecer a atuação dos conselheiros após 1868.

²⁸⁷Conforme a citação que abre a introdução: LIMA BARRETO, 2016, p. 44-45.

3.3.2 – Ordem e civilização

Para além da ampla mobilização dos conceitos de graça, direito e equidade – cuja análise veio à tona devido ao peso quantitativo com que figuram nas fontes – são as manifestações ao redor dos conceitos de *ordem* e *civilização*, observadas menos frequentemente em consultas originadas por motivações diversas, cuja menor incidência se faz compensar pela relevância do tema.

Um caso peculiar nessa seara é o tratamento que o conflito no Paraguai recebe nas páginas das Consultas do Conselho Naval. A constante tensão na região platina figura como preocupação para os vogais do órgão desde pelo menos 1861, quando se aconselhava sobre o caráter estratégico de práticos²⁸⁸ para o Mato Grosso, à vista da possibilidade de “emergencia com os Estados limites”²⁸⁹. Iniciada a ofensiva paraguaia em dezembro de 1864, o império demoraria seis meses para tomar a ofensiva no conflito²⁹⁰, tempo de reação distendido que pode ser percebido também no Conselho Naval. A primeira consulta sobre o tema da guerra recebe parecer do órgão somente em 28 de fevereiro de 1865, tratando da realidade mais ampla da situação no Prata. Nela, lia-se que a situação no Uruguai se havia praticamente remediado. Já em relação ao Paraguai,

não poderá o Brasil desaffrontar-se da grave offensa recebida, e obter a satisfação á que tem direito, nem conseguir, como é indispensavel, garantias de paz e segurança para o futuro, sem tambem invadir o territorio paraguayo, e apoderar-se da cidade d'Assumpção, ou ao menos de alguns pontos e povoações mais importantes, com um exercito proporcionado em numero ás forças provaveis da republica, e á extensão e natureza do theatro da guerra, sendo esse exercito apoiado e auxiliado pela nossa força naval aumentada e appropriada para este fim, incumbindo-se esta ao mesmo tempo, combinadamente com o exercito de terra, de bater e destruir as fortificações e baterias do inimigo, principalmente as de Humaitá, recentemente construidas e destinatlas á impedir e dominar a navegação do rio Paraguay.²⁹¹

Assinada, dentre outros membros, pelo Barão de Muritiba, um dos dois “paizanos” – nos termos da Lei que criou o Conselho – que o integravam à época, a consulta – num

²⁸⁸“s. m. piloto, marítimo que conhece bem uma determinada paragem: O navio tomou um pratico para entrar no Tejo. || F. lat. *Praticus*” (grifo do autor). Cf. CALDAS AULETE, 1832, t. 2, p. 386.

²⁸⁹CCN, nº 558.

²⁹⁰DORATIOTO, Francisco Fernando Monteoliva. *Maldita Guerra: nova história da Guerra do Paraguai*, São Paulo: Companhia das Letras, 2022, p. 105.

²⁹¹CCN, nº 956. No total, há 30 consultas, isto é, 5,98% dos 334 processos datados entre o início do conflito e o fim da série contida nas fontes.

momento inicial da guerra, traduz um objetivo razoavelmente claro: não bastaria repelir a invasão “paraguaya”; seria preciso conquistar Assunção e disciplinar a “republica” que, incivilizada, invadira o império, “postergando todos os princípios do direito internacional”. A empreitada não seria simples, uma vez que o país dispunha de recursos limitados, reclamação usualmente trazida à tona na pena dos vogais do Conselho Naval, mesmo em termos de quantidade de oficiais e praças – a qual sempre esteve restrita como sintoma da ausência de um projeto claro de marinha por parte do Poder Legislativo, conforme demonstrei no capítulo anterior. Embora os oficiais subalternos fossem a maior fonte de requerimentos ao Conselho Naval, o próprio órgão reconheceria, respondendo à demanda apresentada por Tamandaré ao ministro da marinha, que “Com effeito a deficiêncie de officiaes subalternos na nossa armada, mesmo para circumstancias ordinarias, é reconhecidamente sensível por todos que teem conhecimentos dos negocios da repartição de marinha, para as extraordinarias em que nos achamos”.²⁹² Impressiona que à exceção dessas duas consultas e da de nº 1.467, que trata marginalmente do conflito, todas os demais processos²⁹³ destinem-se às pretensões de militares egressos do “theatro de operações”, mutilados e mortos – caso este em que a pretensão era apresentada pela viúva desamparada. Nesses casos, a opinião do Conselho era de que, ademais da pretensão, se sugerisse ao Poder Legislativo conceder uma pensão: ao menos no discurso oficial, o orçamento do império era de tal maneira engessado que o Conselho Naval sequer podia deliberar sobre despesas simples, como o fornecimento de uma “andaina” de uniformes²⁹⁴. Morrer ou lesionar-se a serviço do Estado tinha o peso que justificaria a concessão da graça, sob pena de que não o fazer deslegitimasse a contraparte quase obrigatória que o atendimento de um *interesse* particular assumia nesses casos-limite. A graça, favor imerecido, então passava a merecer-se²⁹⁵ e a sua aplicação era, em última instância a própria fiadora da ordem instituída.

Retomando o tema da civilização, que informa a Consulta nº 956, nota-se que o conteúdo exato da noção disciplinadora não parece ser consenso na sociedade imperial:

²⁹²CCN, nº 1065.

²⁹³CCN, n. 1.031, 1.069, 1.081, 1.093, 1.116, 1.137, 1.144, 1.147, 1.179, 1.192, 1.198, 1.215, 1.233, 1.237, 1.238, 1.249, 1.292, 1.303, 1.319, 1.329, 1.337, 1.352, 1.368, 1.382, 1.383, 1.433, 1.434, 1.452 e 1.460.

²⁹⁴CCN, nº 126. “**Andaina** (na-dai-na), s. f. (ant.) (...) Andaina de fato, o conjunto das peças de vestuário com que habitualmente se anda: Encontrando-o meio nu, deu-lhe uma andaina de fato. (...)" (Grifo do autor). Cf. CALDAS AULETE, 1832, t. 1, p. 93.

²⁹⁵O Conselho Naval (...) é de parecer que os dous desertores Antonio Pereira de Souza, soldado do Batalhão Naval, e Antonio Joaquim da Silva, cujo verdadeiro nome é Antonio Damasceno Caminha, grumete do Corpo de Imperiaes Marinheiros, merecem a **graça** de ser perdoados, ou comprehendidos no precitado indulto. CCN, consulta nº 422 (grifo meu).

constituindo um vetor razoavelmente coeso, não deixava de haver pontos de conflito no seu âmago. Ilustra-se essa afirmação em consulta do mesmo ano, a respeito dos castigos corporais, dentre os quais se notabilizava a chibata. Motivo central da Revolta de 1910, o tema era discutido, ao menos, desde a década de 1860, havendo mesmo sobrevivido à Proclamação da República. Concretamente, o Conselho Naval, provocado pelo Senado – câmara que, vale recordar, constituía um dos aludidos pilares do Estado Imperial²⁹⁶ – emitia parecer à consulta 876, em 19 de agosto de 1864, “sobre o projecto que extingue na armada o castigo corporal ás praças voluntarias e engajadas.”:

“Ora, si em paizes em que a população abunda e é mais instruida, como a Inglaterra, a França, a Bélgica, e os Estados Unidos, nos quaes não militão as condições especias, que, segundo expuzemos, no nosso trazem falta de gente, e levão ás classes da marinhagem indivíduos em geral menos instruídos e moraes, a pena corporal tem sido mantida, e em alguns deles depois de annulada; **como em nome da civilisação exigir a sua completa revogação?** Estes factos da historia contemporanea exarados no parecer da commissão do Senado, a unisona opinião dos profissionaes que teem estado à frente da repartição da marinha e do exercito tem um valor real, e que não pôde ser destruido pelas razões que seus adversários oferecem”²⁹⁷ (grifo meu).

Explicava assim o Conselho Naval que a abolição da chibata implicaria esvaziamento dos postos a bordo dos navios já dificilmente preenchidos: se a população escravizada era “legalmente inhabil para o serviço de terra e de mar”, o que constituía uma interdição jurídica do exercício de um eventual direito de propriedade da marinha sobre os escravizados, a força disciplinava os corpos que não podia possuir, cuidando para que a missão civilizadora que se empreendia nos conveses se assentasse pelo dirigismo daquela classe representada no Conselho Naval, a qual deveria ademais ser exemplo para a oficialidade, como quisera o ministro Zacharias de Góes. E o fazia à custa de negar-se um discurso civilizador baseado nos direitos do homem, o qual servia, em seu outro gume, para justificar a defesa contra a invasão do Paraguai por haver esse país desrespeitado o direito internacional.

Tal interdição de propriedade ocorria como regra geral, o que não impediu que a marinha fosse, ela também, proprietária de escravizados conhecidos, no âmbito do Estado brasileiro, como “escravos da nação”. Destes, há menção somente a um indivíduo, de nome

²⁹⁶MARTINS, 2007, p. 26.

²⁹⁷CCN, nº 876, p. 191-202. Esta consulta em particular não foi incluída do vol. 6 (referente a 1864). A aparente tentativa de apagamento provavelmente foi malograda quando uma consulta de 9 de maio 1865 (CCN, nº 982) lhe fez menção explícita, o que levou à sua inclusão ao final do vol. 7 (referente a 1865).

Nicoláo, ferido a bordo da barca *Viamão* pelo marinheiro Antonio Feliciano. Em suma, na consulta nº 975, o inspetor do Arsenal de Marinha da Corte desejava saber qual foro aplicar ao caso: se militar ou civil. Interessa-nos a opinião do Conselho por exercitar uma visão bastante restritiva de crime militar: por ter sido cometido num navio que não era considerado “de guerra” e por nenhuma das partes envolvidas ser militar, não caberia conselho de guerra. Não importa que Nicoláo fosse propriedade do Estado sob a administração da marinha imperial; na realidade, seria mais fácil que o crime fosse considerado militar caso houvesse sido cometido não contra uma propriedade da marinha, mas a bordo de uma delas. Que o Conselho considere ambos, agressor e ofendido, como “companheiros”, reforça ademais a intuição de Álvaro Pereira do Nascimento²⁹⁸ quanto à proximidade social entre marinheiros livres e escravizados das cidades do império. Essa sociabilidade, no caso da consulta de que hora me ocupo, ocorre aqui não somente quando em terra, durante as licenças dos marinheiros, mas no próprio ambiente de trabalho. É nesse recinto insalubre que se presencia um crime, cujos motivos reais desconhecemos inteiramente, envolvendo dois marinheiros – no sentido funcional – que, apesar da diferença essencial relativamente a seus status jurídico, seguiam sendo “companheiros”: ao Conselho Naval, não importava que o ofendido fosse propriedade da marinha e estivesse sob sua tutela; que o foro civil cuidasse do caso por não se configurar um crime militar.

O colegiado da marinha não seria especialmente atuante na esfera criminal ou penal, ainda que auxiliasse a esclarecer pontos de dúvida por ocasião dos conselhos de guerra. Diferentemente de sua contraparte mais elevada na hierarquia administrativa do império – o Conselho de Estado – não choveriam consultas de juízes²⁹⁹ indagando ao órgão os modos de proceder nos processos criminais militares. A esfera operacional da aplicação disciplinar, na realidade, é quase completamente alheia ao Conselho Naval, que diligentemente cuida do contencioso administrativo e dos “direitos graciosos” enquanto se disciplinam os corpos nos navios da armada, relegados à invisibilidade. Essa ausência de rastros da atividade dos “tribunais de convés”³⁰⁰ nas consultas do Conselho Naval parece indicar que tais práticas disciplinares, tendo em comum um arcabouço semântico de fundo compartilhado, obedeciam a uma topografia, a que aqui chamarei *topografia disciplinar*, circunscrita espacialmente à autoridade imediata dos comandantes, sequer redundando mesmo em conselhos de guerra, rito

²⁹⁸NASCIMENTO, 2001, p. 106-107.

²⁹⁹LOPES, 2010, p. 239.

³⁰⁰NASCIMENTO, 2001, p. 35-40.

legalmente mandatório. Afinal, admitamos que fossem detidos, julgados e condenados os marinheiros da armada imperial acusados de crimes militares ou transgressões disciplinares e, ao cabo, “escassear[ia] o número de praças”³⁰¹ na marinha, corolário que a administração central da força não poderia admitir.

A ação do órgão, nesse tipo de assunto, seria sempre restrita e externa aos processos, organizando a doutrina³⁰² da marinha a uma distância prudencial, sanitária mesmo, da prática disciplinar. Exceção a essa regra vê-se na consulta n. 672, em “que o Imperial Marinheiro Joaquim da Silva, sendo chamado á receber castigo correccional por crime de furto, ferira com uma faca um seu camarada em cima da tolda da fragata *Constituição*, onde a respectiva guarnição se achava formada em mostra geral”. O encarregado do quartel general desejava saber se a pena pelo primeiro crime – veja-se a indistinção prática entre crimes e contravenções – a caminho de cuja execução cometera o segundo delito deveria subsumir-se sob a aplicação da pena afeta à transgressão mais recente. Não poderia o Conselho ser tão “leniente”, decidindo “que em casos taes não se deve sustar a execução do castigo correccional do crime anterior, apesar de qualquer procedimento que possa ter lugar por novo crime”.

A postura maximalista no reforço da disciplina ensejava uma consequência colateral imediata: o ônus de fazer prevalecer a *ordem* a bordo em nome da *civilização* do império sempre cabia aos escalões de menor promoção da oficialidade. Diligente e confortavelmente, o Conselho Naval podia emitir seus pareceres com a tranquilidade de que nunca seria alcançado por suas opiniões; ou de que o passivo delas decorrente, cuja confirmação (das opiniões) pelo ministro em quase nove em cada dez consultas, ensejava um ônus de responsabilização formal que recaía somente sobre o próprio chefe da pasta, ao passo que o passivo disciplinar real recaía sobre a oficialidade da marinha. A contrapartida: uma demanda contenciosa ou graciosa administrada também pelo órgão naval, porém com uma tendência de atendimento minimalista que constrangia os interesses da parcela de agentes militares do Estado empregada como meio de mediar a relação da “boa” com a “má sociedade”.

Ao cabo, o discurso da civilização, comum aos Estados monárquicos ou republicanos em construção ao longo dos Oitocentos, encontrou uma forma muito peculiar de manifestação na monarquia americana. Calcado na defesa inabalável da *ordem* instituída, esse discurso, no caso do império do Brasil, buscou combater o temor da desagregação territorial tão

³⁰¹CCN, nº 876, p. 193.

³⁰²Termo utilizado pelo próprio Conselho, CCN, nº 160.

recentemente – e a tamanho custo – evitada, generalizado em meio à classe política. Tal postura reativa a todo novo elemento ou a todo novo entrante no jogo político parece ter estado associada a uma visão essencialmente conservadora, plasmada na imobilidade institucional do sistema e num conjunto de valores oriundos da sociedade católica portuguesa ressignificados sob o matiz liberal.

Engastado num Estado dependente das rendas alfandegárias decorrentes da exportação de *commodities* agrícolas³⁰³, o Conselho Naval justificava seu conservadorismo fiscal com um zelo que complementava a perspectiva de sedimentação institucional ao redor de práticas de negociação tácita entre os agentes da cúpula do Estado e aqueles que lhes eram subordinados no quadro da hierarquia propositadamente difusa das classes da marinha. A prudência, ressignificada, emergia sempre como entrave às inovações tecnológicas³⁰⁴, cuja profusão, não se pode negar, ensejava uma incerteza sobre qual advento resultaria proveitoso.

³⁰³CARVALHO, 2017, p. 232.

³⁰⁴Por exemplo, CCN, n. 857 e 982.

CONCLUSÃO

A hipótese inicial que norteou esta pesquisa era de que o Conselho Naval resultava diretamente do Regresso Conservador, compreendido, reitero, aqui não na chave ilmariana, mas no movimento pretendido – e jamais hegemonicamente estabelecido – pelo partido conservador. Como se viu, ao cabo pude confirmá-la, ainda que tenha sido preciso fazer-lhe um complemento: é dizer, de fato o Conselho Naval foi resultado do Regresso Conservador; entretanto, foi também – e dialeticamente – parte integrante do discurso do partido da ordem, extravasando as fronteiras partidárias para abarcar praticamente todos os relatórios ministeriais – quer de conservadores, quer de liberais – desde que foi formalmente proposto ao parlamento pela primeira vez em 1838, na pena de um dos maiores representantes do Regresso: Joaquim José Rodrigues Torres. Estrela de primeira grandeza na política do império, ingressou no Executivo geral pela pasta da marinha, degrau inicial das carreiras de Estado, muitas das quais culminariam nos dois órgãos que sustentavam a monarquia: o Senado vitalício e o Conselho de Estado, ratificando o engastamento entre diferentes dimensões do poder (social, político, econômico) no preenchimento de cargos nos quatro poderes da monarquia.

Concretamente, o problema de compreender-se o papel do Conselho Naval no quadro mais amplo da monarquia americana passava pela preocupação central deste trabalho de realizar um estudo do Estado imperial por meio da pasta da marinha, medida em que o objeto militar não foi um fim, mas um meio. Não se tratou, ademais, de uma história militar tradicional por não ser endógena ou laudatória (já que feita por um historiador de formação), por ter o objeto militar como instrumento e não como fim – que é o Estado imperial – e por decorrer de uma aproximação metodológica que dividiu a tarefa analítica em três etapas (capítulos) diferentes.

No primeiro Capítulo, debrucei-me sistematicamente sobre os relatórios anuais produzidos pelos ministros e apresentados ao parlamento, opção que propositalmente segregava a esfera do Poder Executivo das demais instâncias do Estado, com o fito de perceber eventuais permanências ou alterações na posição dos ministros apesar de sua orientação política; ou seja, tratava-se de avaliar a evolução³⁰⁵ semântica que se deu ao longo

³⁰⁵Termo que uso para indicar um processo de modificação inscrito no tempo, não havendo intenção teleológica.

de uma extensa sucessão de chefes ministeriais no decorrer do período em que a ideia foi gestada nos relatórios.

Desse primeiro movimento, resultou a constatação da brevidade dos mandatos ministeriais à frente da pasta da marinha. Embora a média de treze meses seja extremamente abreviada, a situação é ainda mais agravada quando se pensa que é pouco representativa, dado que a maioria expressiva dos ocupantes da pasta permaneceu à frente do cargo por um período bastante inferior. Daí decorre ser procedente a reclamação vocalizada pelos políticos de que faltava sentido e direção à força naval. Subordinada – salvo em raras exceções – a um político em início de carreira, podem-se compreender as dificuldades operacionais de ocupar-se um ministério tão marcadamente influenciado pela esfera da técnica, dimensão fundamental na relação entre os agentes do Estado nos Oitocentos com a sua conjuntura de desenvolvimento profuso de tecnologias bélicas, cujo domínio poderia significar a vantagem diferencial nos conflitos com os países vizinhos.

O domínio tecnológico era, portanto, estruturante do discurso político, visto que, no limite, ele potencialmente assegurava a supremacia militar que permitia ao império manter-se territorialmente íntegro apesar das forças centrífugas que lhe acossavam. Naturalmente, tal perspectiva ancora-se num projeto político de uma elite centrada na nova “cabeça” da comunidade política. Forjada a partir de um projeto mais ou menos coeso em torno de uma monarquia constitucional cuja soberania se achava cindida entre a representação censitária da nacionalidade e o poder do monarca – quadro compartilhado por demais Estados nacionais em construção –, era a crença dos agentes na validade do sistema que afiançava seu comprometimento em fazê-lo prevalecer entre os demais projetos nacionais vizinhos, cujos interesses ensejavam, por definição, conflitos territoriais e discursivos com aquele baseado no Rio de Janeiro.

A marinha imperial, braço armado do novel Estado, constituía a extensão do poder militar de todo um sistema político, seus valores, seus condicionantes materiais. Essencial na conservação das fronteiras, era ainda o único meio eficaz pelo qual o Rio de Janeiro podia alcançar os rincões do território herdado, cuja expansão para dentro e cuja integridade dependiam de negar-se às elites platinas o acesso não às regiões da fronteira agrícola cuja exploração de base escravocrata sustentava o aparato estatal, mas às aquelas regiões ao Sul do império cujas elites menos se haviam integrado ao projeto monárquico assentado sobre a conjunção dos poderes central e provincial. Esse binômio centro-província ancorou-se no

esvaziamento do velho poder colonial dos municípios e das antigas freguesias cuja relação direta com o centro passava por canais de negociação e recompensa desfavorecidos pela prevalência dos interesses dos grupos centrados nas “cabeças” provinciais e no Rio de Janeiro (tanto na província quanto no município neutro homônimo).

Não à toa, o projeto de dotar-se a marinha “de um juízo fixo” emerge justamente no momento de definição da viabilidade da monarquia, cujos tentáculos foram fortemente abalados pelo inconformismo das localidades com a transferência definitiva e irreversível da contraparte negocial da lógica do Antigo Regime para o Rio de Janeiro, o qual, ademais, estava simultaneamente realizando um rearranjo no pacto entre centro e periferia que balizava as relações entre soberano e súditos. Ventilado primeiramente pouco após a Abdicação, são as Guerras Regenciais o fator determinante para que ganhasse *momentum* a ideia de haver um órgão de assessoria ao ministro da marinha, cuja passagem pelo cargo foi muitas vezes o primeiro passo de uma longa e relevante carreira nos mais altos níveis da administração do império.

É justamente quando o Poder Executivo necessita negociar com o Poder Legislativo – representante censitário da “boa sociedade” – que as engrenagens do novo Estado encontram seus limites funcionais. De fato, era válida a criação de um órgão de assessoria ao ministro, juízo de valor passível de ser emitido à vista das limitações de qualificação dos ocupantes do Estado e do relativamente limitado inventário de soluções institucionais de que dispunham para dar cabo de uma nova conjuntura. Nessa medida, o recurso a uma tecnologia governativa Moderna assente em virtudes da Europa cristã de que a “boa sociedade” se percebia herdeira e que declaradamente pretendia integrar por meio de um projeto de civilização sempre situado no futuro e um discurso de ordem localizado no presente, retrata o desejo autêntico de viabilizar a administração do crescente e cada vez mais complexo Estado.

Mas esse discurso estruturante, reiterado *ad nauseam* ao longo de cerca de duas dezenas e meia de relatórios ministeriais e na pena de personagens ocupantes de diferentes espectros políticos concebíveis na ordem constitucional liberal, necessitava de dois elementos objetivos: na dimensão material, requeria espaço fiscal que lastreasse a sua existência; ideologicamente, demandava aceitação majoritária dos representantes da nação – e, em última análise, dos detentores de significativa parcela do poder político do sistema – os quais explorei separadamente no Capítulo 2.

Materialmente, a eventual instalação da nova instituição requereria o estabelecimento de rubricas próprias no orçamento imperial. Amiúde deficitário e somente centralizado após a Abdicação, frequentemente não passava o orçamento de *peça de ficção*, dadas as emergências que a situação militar nas regiões de limite entre projetos políticos nacionais conflitantes requereu o direcionamento dos recursos extraídos das rendas alfandegárias aos gastos militares que assegurassem a máxima efetividade possível dos objetivos da comunidade política imaginada. Ao cabo, essas necessidades contingentes decorrentes da percepção de risco que ensejou sucessivas reafirmações do projeto *manu militari* (Guerra de Independência, Guerras Regenciais, Questão do Prata, Guerra do Paraguai) foram o fator recorrente que desorganizou o já precário controle orçamentário-financeiro sobre as rendas do Estado, de maneira que o endividamento público necessário para fazer frente às despesas emergenciais criava uma nítida sensação de escassez nos muitos níveis institucionais do império. Estavam postas, assim, duas incongruências que o sistema seria incapaz de resolver ao longo de toda a duração da monarquia. De um lado, gerir o Estado requeria canalizar as rendas do comércio internacional para o custeio de sua estrutura crescente. As emergências militares levaram à desestruturação de qualquer projeto orçamentário de longo prazo, de modo que a retomada de controle fiscal a que aspirava a classe política passava pela restritividade dos gastos com o setor destrutivo. Ora, se a marinha detinha *de facto* um dos maiores aportes financeiros do Estado, a canalização desses gastos não fora planejada de antemão – orçamentariamente – pelo Poder Legislativo. É daí que decorre a diminuição sistematicamente planejada – tentada e malograda – para os orçamentos das pastas militares, que, do lado real – financeiramente –, frustrava-se pela percepção de risco existencial do Estado. Dito de outra forma, pagava-se caro pela integridade na qual estava assente a monarquia constitucional representativa, a qual, por sua vez, via seu aprofundamento institucional e a melhoria na qualidade do processo decisório limitados por impedimentos de ordem material, cujo descontrole ameaçava a capacidade de o sistema financiar-se; além de dotar-se de uma margem muito restrita de discricionariedade fiscal para conceder as graças que permitiam a relação de troca e reciprocidade entre o dos dois co-soberanos do país: imperador e súditos.

A segunda incongruência é que, em tese, poderia o órgão ser criado sem custo financeiro requerendo a dedicação de uma rubrica orçamentária específica que aumentasse a vinculação do orçamento, o que necessariamente reduzia a margem discricionária para demais aplicações. Para tal, “bastaria” que os futuros conselheiros navais não recebessem adicionais por sua participação no órgão, mas isso seria inconcebível segundo a razão interna do próprio

sistema. Daí decorre mais um conflito de interesses entre a expansão da burocracia, que balizava a lógica distributiva do Estado, e o espaço fiscal para administrar o aparato composto pelos integrantes da sua máquina.

Essas incongruências materiais só seriam resolvidas na década de 1850, quando a expansão sistemática da lavoura cafeeira permitiria uma relativa estabilização fiscal e o consequente aumento da margem de discricionariedade sem incremento proporcional no endividamento público. Nessa conjuntura específica, entre a metade e o final dos anos 1850, finalmente fora possível criar um conselho consultivo na pasta naval, o que se percebe no delongado acolhimento do projeto pelo Senado em 1856 – tentado, porém malograda (novamente, a questão fiscal), em 1847. Sob outra formulação, é somente quando os benefícios institucionais da implantação do Conselho Naval e a lógica decorrente do sistema de graças favorecida pela implantação do órgão suplantaram necessidades militares inapeláveis – àquela altura contidas, antes de serem elevadas exponencialmente no conflito com a República do Paraguai – que ele finalmente é criado pelo Poder Legislativo.

Não bastaria, contudo, resolver o impedimento material ao triunfo do projeto; seria preciso adicionalmente que os integrantes do sistema aderissem à ideia de criá-lo. A Câmara dos Deputados de 1838, colonizada pelo partido da ordem, aprovou o projeto com extrema rapidez, o que evidencia uma inclinação à percepção de que o benefício institucional da criação do órgão, já naquele então, suplantava seu ônus orçamentário-financeiro. Para mais, tanto a forma como surgira quanto o aparato linguístico mobilizado ao redor da proposta executiva e do subsequente projeto legislativo traduziam o patrimônio semântico da identidade saquarema. Grandiloquente, expansivo, era a própria replicação do discurso, a difundida percepção de um “tempo saquarema” estável – aquele que no ano de 1850 emergiria especialmente triunfante – que induz à apreensão equivocadamente majorada de sua eficácia. O Senado vitalício, na contramão da câmara baixa, fora sensivelmente menos permeável à política saquarema, e sua colonização, conseguida pouco a pouco conforme as posições vacantes da câmara alta se preenchiam pelos membros do partido conservador, finalmente criara um ambiente institucional em que “desengavetar” a proposta de criação do órgão foi possível e finalmente resultou.

Implantado, o Conselho Naval começava a emitir seus pareceres ainda em 1858, ano em cujo relatório ministerial, publicado no ano seguinte, já constavam menções explícitas do ministro às consultas como fonte da sua decisão. Prontamente inaugurava-se uma “doutrina”.

A responsabilidade do ministro, pilar que assegurava a irresponsabilidade constitucionalmente estatuída do monarca, era agora compartilhada na prática com um órgão colegiado e predominantemente técnico, o qual passava a mediar a relação dos políticos entrantes na esfera do poder geral com as cordas que sustentavam a relação monarca-súditos.

Esse concerto ocorria na fronteira entre os diferentes setores da “boa sociedade” e desta última com a sua contraparte “má” cuja subordinação preconizava. Analisada em profundidade quantitativa e qualitativa no Capítulo 3, restou patente a lógica distributiva que, malgrado o avançar do século e a retórica utilitarista, seguia estruturando a base das relações sociais motivadoras de demandas ao sistema, tanto por parte daqueles que integravam as suas camadas mais elevadas quanto por parte de seus membros menos prestigiados. Ao contrário do que eu formulara em minha intuição original quanto à composição social dos reclamantes de benefícios pecuniários, antiguidades, promoções, patentes honoríficas, não eram as *praças* as principais “supplicantes” a reclamarem direitos e dádivas ao sistema, o que não implica que não fossem numerosas; na verdade, eram a categoria mais densamente populada dentre os militares. Trata-se antes de perceber que não há acesso isonômico aos canais de obtenção de vantagens financeiras (diretas, como pensões, soldos e reformas; indiretas, como as honras que afiançavam o crédito social ou a diminuição do tempo de serviço restante para a passagem à inatividade, catalisador da dimensão temporal dos benefícios pecuniários vindouros). A provável dificuldade da parte de qualquer demandante desses de certificar que um requerimento seu chegasse às mãos do ministro e fosse avaliado era tamanha (ainda que impossível de quantificar) que a qualidade argumentativa e a solidez do embasamento jurídico parecem ter sido superiores no caso das *praças*, o que pode explicar taxas de deferimento maior pelo Conselho em algumas circunstâncias.

Do lado dos *oficiais*, viu-se que predominaram aqueles de patente inferior – do corpo da armada e das suas “classes annexas”. Menos favorecidos em termos de vencimentos que suas contrapartes *superiores* e *generais*, os oficiais *subalternos* mobilizaram a maioria dos pareceres do Conselho, o que teoricamente assegurava a continuidade do pacto fundador entre a nacionalidade e o soberano. O poder discricionário deste último, assente sobre a noção de que a equidade era preferível ao formalismo legal, buscava operar para além do direito estritamente positivado perante a inexistência de praticamente qualquer amparo social no bojo do Estado liberal oitocentista.

Essa parcela ficaria cada vez mais descontente com o estado de coisas do país, ainda que não seja esse o caráter definidor que permitiria, nesse momento, configurá-la como a contraelite militar que John Schulz, secundado por José Murilo de Carvalho, enxergou entre os oficiais de baixa patente responsáveis pela Proclamação da República. Ao contrário, a análise da constituição social dos requerentes indicou a quase absoluta ausência de unidade formativa entre os oficiais subalternos da marinha. Simplesmente, oficiais da armada, de fazenda, cirurgiões ou de culto não compartilhavam ambientes formativos, o que só se começaria a ver – e entre os oficiais da armada exclusivamente – em direção às décadas de 1860 e 1870. Nessa conjuntura, como demonstrei em outro estudo, a unidade formativa, aliada à penetração positivista e jacobina na Academia de Marinha, redundaria, também no braço naval do Estado, na fabricação da dita contraelite a que se poderia atribuir a mudança de regime. Sem embargo, não é esse processo que se observa no Conselho Naval, cujos demandantes apresentavam requerimentos envolvendo questões nada ideológicas e absolutamente pragmáticas. Esse incômodo de fundo social, comum à maior parte dos empregados públicos e militares – *oficiais* ou *praças* – não integrantes do cume da pirâmide social e política, mediava a relação desses agentes com o soberano e com o sistema de contencioso administrativo e de jurisdição graciosa.

Ao cabo, portanto, embora a política imperial tenha estado centrada numa perspectiva restritiva do sistema representativo – comum aos demais Estados nacionais em emergência – foi no fazer quotidiano, algo comezinho e repetitivo, de fórmulas engessadas, que o contencioso social se gestou. Dele há significativamente menos rastros quando comparado aos debates políticos realizados no parlamento ou na imprensa do período, evidências que são ademais sempre indiretas, algo opacas e desafiadoras. Por um lado, que as consultas tenham sido editadas e impressas significa que houve interesse do Estado em registrar o seu *modus operandi* mais visceral, narrando ele próprio, e pela ótica simplificadora de signos como “deferido” e “indeferido”; “como parece” e “contra o parecer”, a sua seleção das consultas resolvidas, com vistas a assegurar a guarda de uma doutrina administrativa. Nas entrelinhas, entreveem-se os dramas sociais desde os apresentados por viúvas desamparadas até aqueles manifestados por empregados públicos sexagenários que não logravam obter licença de seus postos dos quais desejavam aposentar-se após muitos anos de serviço ao Estado.

E, externa tanto ao discurso oficial do Conselho quanto às entrelinhas, subsistia uma trama de estratégias – comum tanto a conselheiros quanto a requerentes – de maximização dos benefícios possibilitados pela dinâmica distributiva do sistema. Indeferido o requerimento

pelo Conselho Naval, a sobreposição de jurisdições administrativas permitia o apelo – quando não mesmo requerimento paralelo – ao Conselho Supremo Militar ou ao Conselho de Estado, os quais podiam justificar a graça imperial apesar do parecer do órgão da marinha.

Para além de sua função quantitativamente centrada ao redor de questões sobre reformas, pensões, antiguidade, tempo de serviço e patentes, os temas de *ordem e civilização* acabavam emergindo como ademais nas outras repartições da administração pública. A peculiaridade do Conselho Naval e da marinha, contudo, estava assente do fato de que a força de mar era o elo entre o poder extrativo do Estado em sua fronteira interna, na ponta da receita – e da economia escravista, portanto –, e a aplicação orçamentário-financeira planejada ou suplementarmente autorizada dos recursos do império no setor destrutivo, de modo a garantir a integridade de sua fronteira exterior. Unindo os limites interno e externo da expansão do Estado pelo fluxo físico de recursos e indivíduos, a marinha imperial do Brasil replicava as tecnologias disciplinares na forma dos castigos corporais impostos aos marinheiros. Açoitando os corpos em nome da *ordem*, fazia valer nos limites exteriores mais extremos do território a linguagem da violência a que pessoas se subordinavam na fronteira interior, reificadas pelo estatuto da escravidão, sem prejuízo de aspirar-se a que um dia o Brasil fosse civilizado. Enquanto o futuro idílico não chegasse, caberia civilizar a má sociedade e as repúblicas vizinhas, sem deixar de atender, sempre que possível, às demandas sociais dos suplicantes da boa sociedade incumbidos da tarefa de manter a disciplina nos navios da armada. Assegurava-se, desse modo, sua lealdade ao monarca e ao pacto político imperante como contrapartida de sua coparticipação e corresponsabilidade na efetivação do projeto civilizacional do Estado.

FONTES E BIBLIOGRAFIA

Fontes Impressas

Parlamento

ANNAES *do Parlamento Brasileiro* (1832-1858).

ANAIS *do Senado Imperial Brasileiro* (1832-1858).

Conselho Naval

BRASIL. *Colleção das leis do Imperio do Brasil*: 1856. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1857.

BRASIL. *Colleção das leis do Imperio do Brasil*: 1857. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1857.

BRASIL. *Colleção das leis do Imperio do Brasil*: 1858. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1858.

BRASIL. *Consultas do Conselho Naval (1858-1859)*: desde a sua instalação, resumidas as menos importantes e pela integra todas as outras, vol. 1. Rio de Janeiro: Typrographia Nacional, 1861.

BRASIL. *Consultas do Conselho Naval (1860)*: comprehendendo o anno de 1860, resumidas as menos importantes e pela integra todas as outras que teem tido solução. Rio de Janeiro: Typrographia Nacional, 1864.

BRASIL. *Consultas do Conselho Naval (1861)*: comprehendendo o anno de 1861, resumidas as menos importantes e pela integra todas as outras que teem tido solução. Rio de Janeiro: Typrographia Nacional, 1864.

BRASIL. *Consultas do Conselho Naval (1862)*: comprehendendo o anno de 1862, resumidas as menos importantes e pela integra todas as outras que teem tido solução. Rio de Janeiro: Typrographia Nacional, 1865.

BRASIL. *Consultas do Conselho Naval (1863)*: comprehendendo o anno de 1868, resumidas as menos importantes e pela integra todas as outras que teem tido solução. Rio de Janeiro: Typrographia Nacional, 1868.

BRASIL. *Consultas do Conselho Naval (1864)*: comprehendendo o anno de 1864, resumidas as menos importantes e pela integra todas as outras que teem tido solução. Rio de Janeiro: Typrographia Nacional, 1868.

BRASIL. *Consultas do Conselho Naval (1865)*: comprehendendo o anno de 1865, resumidas as menos importantes e pela integra todas as outras que teem tido solução. Rio de Janeiro: Typrographia Nacional, 1870.

BRASIL. *Consultas do Conselho Naval (1866)*: comprehendendo o anno de 1860, resumidas as menos importantes e pela integra todas as outras que teem tido solução. Rio de Janeiro: Typrographia Nacional, s.d.

BRASIL. *Consultas do Conselho Naval (1867)*: comprehendendo o anno de 1860, resumidas as menos importantes e pela integra todas as outras que teem tido solução. Rio de Janeiro: Typrographia Nacional, s.d.

BRASIL. *Consultas do Conselho Naval (1868)*: comprehendendo o anno de 1860, resumidas as menos importantes e pela integra todas as outras que teem tido solução. Rio de Janeiro: Typrographia Nacional, s.d.

BRASIL. Senado. *Regimento interno do Senado*: 1826. *Regimento comum da Assembleia Geral*: 1827. Brasília: Senado Federal, Secretaria Geral da Mesa, 2006.

Relatórios do Ministro da Marinha (1836-1910). Disponível em:
[<http://ddsnext.crl.edu/titles/142>](http://ddsnext.crl.edu/titles/142).

Dicionários

CALDAS AULETE, Francisco Julio. *Diccionario contemporaneo da língua Portuguesa*. Lisboa: Parceria Antônio Maria Pereira, 1881. Disponível em:
[<https://bibdig.biblioteca.unesp.br/items/c33718fd-d7aa-45c7-adb8-2aa18fcf5440>](https://bibdig.biblioteca.unesp.br/items/c33718fd-d7aa-45c7-adb8-2aa18fcf5440).

BLUTEAU, Rafael; MORAES SILVA, Antonio de. *Diccionario da Lingua Portugueza composto pelo padre D. Rafael Bluteau, reformado e acrescentado por Antonio de Moraes Silva natural do Rio de Janeiro*. Lisboa: Officina de Simão Thaddeo Ferreira, 1789. Disponível em: <<https://permalinkbnd.bnportugal.gov.pt/records/item/79346-diccionario-da-lingua-portugueza-composto-pelo-padre-d-rafael-bluteau>>.

SILVA PINTO, Luiz maria da. *Diccionario da Lingua Brasileira*. Ouro Preto: Typographia de Silva, 1832. Disponível em: <<https://digital.bbm.usp.br/view/?45000038026&bbm/5414#page/406/mode/2up>>.

Legislação

Constituição

BRASIL. Constituição (1824). Lex: Constituição Política do Império do Brazil, de 25 de março de 1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm> Acesso em: 22 out. 2023.

Conselho Naval

BRASIL. Lei nº 874, de 23 de agosto de 1856. Crea na Capital do Imperio hum Conselho naval. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leimp/1824-1899/lei-874-23-agosto-1856-570988-publicacaooriginal-94084-pl.html>>. Acesso em: 10. mar. 2024.

BRASIL. Decreto nº 2.208, de 22 de julho de 1858. Manda observar o Regulamento, para execução da Lei n.º 874, de 23 de Agosto de 1856, que crêa na Capital do Imperio um Conselho Naval. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-2208-22-julho-1858-557152-publicacaooriginal-77467-pe.html>>. Acesso em: 10 mar. 2024.

Leis Orçamentárias

BRASIL. Lei de 15 de dezembro de 1830. Orça a receita e fixa a despeza para o anno financeiro de 1831-1832. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-38056-15-dezembro-1830-565833-publicacaooriginal-89571-pl.html>. Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. Lei de 15 de novembro de 1831. Orça a receita e fixa a despeza para o anno financeiro de 1832 – 1833. Disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-37687-15-novembro-1831-564851-publicacaooriginal-88758-pl.html>. Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. Lei de 24 de outubro de 1832. Orça a receita, e fixa a despeza para o anno financeiro de 1833-1834. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-37339-24-outubro-1832-563870-publicacaooriginal-87921-pl.html>. Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. Lei nº 58, de 8 de outubro de 1833. Orça a receita e fixa a despeza geral e provincial do Imperio para o anno financeiro de 1834-1835. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leimp/1824-1899/lei-58-8-outubro-1833-565033-publicacaooriginal-88931-pl.html>>. Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. Lei nº 38 de 3 de outubro de 1834. Orça a Receita e fixa a Despeza para o anno de 1835 – 1836. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leimp/1824-1899/lei-38-3-outubro-1834-563173-publicacaooriginal-87307-pl.html>>. Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. Lei nº 99 de 31 de outubro de 1835. Orçando a receita e fixando a despeza para o anno de 1836 a 1837. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leimp/1824-1899/lei-99-31-outubro-1835-562801-publicacaooriginal-86903-pl.html>>. Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. Lei nº 70 de 22 de outubro de 1836. Orçando a Receita, e fixando a Despeza Geral do Imperio para o anno financeiro de 1837-1838, e outras disposições. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leimp/1824-1899/lei-70-22-outubro-1836-562527-publicacaooriginal-86565-pl.html>>. Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. Lei nº 106 de 11 de outubro de 1837. Orçando a Receita, e fixando a Despeza geral do Imperio no anno financeiro de 1838-1839. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leimp/1824-1899/lei-106-11-outubro-1837-561966-publicacaooriginal-85736-pl.html>>. Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. Lei nº 60 de 20 de outubro de 1838. Fixando a Despeza e Orçando a Receita para o anno financeiro de 1839 a 1840. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leimp/1824-1899/lei-60-20-outubro-1838-561938-publicacaooriginal-85706-pl.html>>. Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. Lei nº 108 de 26 de maio de 1840. Fixando a despeza, e orçando a receita para o ano financeiro de 1840-1841. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leimp/1824-1899/lei-108-26-maio-1840-561278-publicacaooriginal-84864-pl.html>>. Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. Lei nº 164 de 26 de setembro de 1840. Fixando a despeza, e orçando a Receita para o exercicio do anno financeiro de 1841-1842. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leimp/1824-1899/lei-164-26-setembro-1840-561389-publicacaooriginal-85009-pl.html>>. Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. Lei nº 243, de 30 de novembro de 1841. Fixando a Despesa, e Orçando a Receita para o Exercicio do anno financeiro de 1842 – 1843. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leimp/1824-1899/lei-243-30-novembro-1841-561093-publicacaooriginal-84470-pl.html>>. Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. Lei nº 317, de 21 de outubro de 1843. Fixando a Despesa e orçando a Receita para os exercicios de 1843–1844 e 1844–1845. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leimp/1824-1899/lei-317-21-outubro-1843-560743-publicacaooriginal-83901-pl.html>>. Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. Lei nº 369, de 18 de setembro de 1845. Fixando a Despesa, e orçando a Receita para o Exercicio de 1845–1846. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leimp/1824-1899/lei-369-18-setembro-1845-560471-publicacaooriginal-83297-pl.html>>. Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. Lei nº 396, de 2 de setembro de 1846. Fixando a Despesa, e Orçando a Receita para os Exercicios de 1846–1847 e 1847–1848. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leimp/1824-1899/lei-396-2-setembro-1846-560396-publicacaooriginal-83197-pl.html>>. Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. Lei nº 514, de 28 de outubro de 1848. Fixando a Despesa e Orçando a Receita para o exercicio de 1849–1850, e ficando em vigor desde a sua publicação. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leimp/1824-1899/lei-514-28-outubro-1848-559998-publicacaooriginal-82506-pl.html>>. Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. Lei nº 555, de 15 de junho de 1850. Fixando a despeza e orçando a receita para o exercicio de 1850 a 1851. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leimp/1824-1899/lei-555-15-junho-1850-560472-publicacaooriginal-83298-pl.html>>. Acesso em: 10 mar. 2024.

1899/lei-555-15-junho-1850-559708-publicacaooriginal-82055-pl.html>. Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. Lei nº 628, de 17 de setembro de 1851. Fixando a Despeza e orçando a Receita para o exercício de 1852–1853. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leimp/1824-1899/lei-628-17-setembro-1851-559319-publicacaooriginal-81486-pl.html>>. Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. Lei nº 668, de 11 de setembro de 1852. Fixando a Despeza e orçando a Receita para o exercício de 1853–1854. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leimp/1824-1899/lei-668-11-setembro-1852-558820-publicacaooriginal-80429-pl.html>>. Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. Lei nº 719, de 28 de setembro de 1853. Fixando a Despeza e orçando a Receita para o exercício de 1854–1855. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leimp/1824-1899/lei-719-28-setembro-1853-558713-publicacaooriginal-80217-pl.html>>. Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. Lei nº 779, de 6 de setembro de 1854. Orçando a Receita e fixando a Despeza Geral do Imperio para o exercício de 1855–1856. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leimp/1824-1899/lei-779-6-setembro-1854-558413-publicacaooriginal-79657-pl.html>>. Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. Lei nº 840, de 15 de setembro de 1855. Fixando a Despeza e orçando a Receita para o exercício de 1856–1857. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leimp/1824-1899/lei-840-15-setembro-1855-558295-publicacaooriginal-79437-pl.html>>. Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. Lei nº 884, de 1º de outubro de 1856. Fixando a despesa e orçando a receita para o exercício de 1857–1858. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leimp/1824-1899/lei-884-1-outubro-1856-571087-publicacaooriginal-94177-pl.html>>. Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. Lei nº 939, de 26 de setembro de 1857. Fixando a Despeza e orçando a Receita para o exercício de 1858–1859. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leimp/1824-1899/lei-939-26-setembro-1857-557839-publicacaooriginal-78539-pl.html>>. Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. Lei nº 1.040, de 14 de setembro de 1859. Fixando a despesa e orçando a Receita para o exercicio de 1859–1860. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leimp/1824-1899/lei-1040-14-setembro-1859-557001-publicacaooriginal-77228-pl.html>>. Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. Lei nº 1.114, de 27 de setembro de 1860. Fixando a despeza e orçando a receita para o exercicio de 1861–1862. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leimp/1824-1899/lei-1114-27-setembro-1860-556118-publicacaooriginal-75787-pl.html>>. Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. Decreto nº 1.149, de 21 de setembro de 1861. Determina que a Lei nº 1.114, de 27 de setembro de 1860, decretada para o exercicio de 1861–62, continue em vigor no anno financeiro de 1862–63, em quanto não fôr promulgada a Lei do Orçamento deste exercicio. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1149-21-setembro-1861-555988-publicacaooriginal-75537-pl.html>>. Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. Lei nº 1.177, de 9 de setembro de 1862. Fixando a despeza e orçando a receita para o exercício de 1863–1864. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leimp/1824-1899/lei-1177-9-setembro-1862-555314-publicacaooriginal-74496-pl.html>>. Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. Decreto nº 1.198, de 16 de abril de 1864. Determina que a Lei nº 1.177, de 9 de Setembro de 1862, decretada para o exercicio de 1863 a 1864, continue em vigor no anno financeiro de 1864 a 1865 em quanto não fôr promulgada a Lei de Orçamento deste exercicio, e dá outras providencias. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1198-16-abril-1864-554680-publicacaooriginal-73547-pl.html>>. Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. Lei nº 1.245, de 28 de junho de 1865. Fixa despeza e orça a receita geral do Imperio para o exercicio de 1865–1866, e dá outras providencias. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leimp/1824-1899/lei-1245-28-junho-1865-554464-publicacaooriginal-73080-pl.html>>. Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. Decreto nº 1.292, de 15 de junho de 1866. Determina que a Lei nº 1.245, de 28 de junho de 1865, continue em vigor no anno financeiro de 1866–1867, emquanto não fôr promulgada a Lei do Orçamento deste exercicio. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1292-15-junho-1866-553889-publicacaooriginal-72158-pl.html>>. Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. Lei nº 1.507, de 26 de setembro de 1867. Fixa a despeza e orça a receita geral do Imperio para os exercicios de 1867 - 1868 e 1868 - 1869, e dá outras providencias. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leimp/1824-1899/lei-1507-26-setembro-1867-553754-publicacaooriginal-71912-pl.html>>. Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. Lei nº 1.764, de 28 de junho de 1870. Fixa a Despeza e orça a Receita geral do Imperio para o exercicio de 1870–1871, e dá outras providencias. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leimp/1824-1899/lei-1764-28-junho-1870-552487-publicacaooriginal-69793-pl.html>>. Acesso em: 10 mar. 2024.

Fixação das Forças de Mar:

BRASIL. Lei de 15 de setembro de 1827. Fixa a força de mar para o anno de 1828. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-38374-15-setembro-1827-566645-publicacaooriginal-90195-pl.html>. Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. Lei de 25 de novembro de 1830. Regula as forças navaes para o anno financeiro de 1831-1832. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-37994-25-novembro-1830-565670-publicacaooriginal-89414-pl.html>. Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. Lei de 31 de agosto de 1831. Fixa as forças navaes activas para o anno financeiro de 1832–1833. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-37506-31-agosto-1831-564334-publicacaooriginal-88319-pl.html>. Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. Lei de 29 de agosto de 1832. Fixa as forças navaes activas para o anno de 1833. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-37260-29-agosto-1832-563691-publicacaooriginal-87763-pl.html>. Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. Lei nº 31, de 26 de agosto de 1833. Fixa as Forças Navaes activas ordinarias do Imperio, para o anno financeiro de 1834-1835. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leimp/1824-1899/lei-31-26-agosto-1833-565001-publicacaooriginal-88894-pl.html>>. Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. Lei nº 22, de 22 de agosto de 1834. Fixa as forças navaes e de artilharia de Marinha para 1835 a 1836. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leimp/1824-1899/lei-22-22-agosto-1834-563135-publicacaooriginal-87265-pl.html>>. Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. Lei nº 16, de 27 de agosto de 1835. Marca as Forças Navaes activas ordinarias do Imperio para o serviço do anno que ha de correr do 1.º de Julho de 1836 a 30 de Junho de 1837. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leimp/1824-1899/lei-16-27-agosto-1835-562378-publicacaooriginal-86381-pl.html>>. Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. Decreto nº 42, de 15 de outubro de 1836. Declarando que as Forças de mar para o anno financeiro de 1837–1838, são as mesmas fixadas pela Lei de 27 de Agosto de 1835, com as alterações mencionadas. Disponível em:

<<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-42-15-outubro-1836-562142-publicacaooriginal-85975-pl.html>>. Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. Lei nº 83, de 10 de outubro de 1837. Fixando as Forças Navaes activas no anno financeiro de 1838–1839. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leimp/1824-1899/lei-83-10-outubro-1837-561825-publicacaooriginal-85560-pl.html>>. Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. Lei nº 49, de 20 de setembro de 1838. Fixa as Forças de mar para o ano financeiro de 1839 a 1840. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leimp/1824-1899/lei-49-20-setembro-1838-561927-publicacaooriginal-85695-pl.html>>. Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. Lei nº 86, de 26 de setembro de 1839. Fixa as Forças de mar para o anno financeiro de 1840 a 1841. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leimp/1824-1899/lei-86-26-setembro-1839-561554-publicacaooriginal-85206-pl.html>>. Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. Lei nº 148, de 27 de agosto de 1840. Fixando as Forças de mar para o anno financeiro de 1841 a 1842. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leimp/1824-1899/lei-148-27-agosto-1840-561348-publicacaooriginal-84964-pl.html>>. Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. Lei nº 192, de 30 de agosto de 1841. Fixando as Forças de mar para o anno financeiro de 1842 a 1843. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leimp/1824-1899/lei-192-30-agosto-1841-561025-publicacaooriginal-84333-pl.html>>. Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. Lei nº 281, de 6 de maio de 1843. Fixa as Forças Navaes para o anno financeiro de 1843-1844. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leimp/1824-1899/lei-281-6-maio-1843-560682-publicacaooriginal-83801-pl.html>>. Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. Decreto nº 287, de 19 de julho de 1843. Manda continuar em vigor, durante o anno financeiro de 1844 a 1845 as Leis n.ºs 281 e 282 de 6 e 24 do corrente anno. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-287-19-julho-1843-560690-publicacaooriginal-83811-pl.html>>. Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. Lei nº 342, de 6 de março de 1845. Fixa as Forças Navaes para o anno financeiro de 1845 a 1846. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leimp/1824-1899/lei-342-6-marco-1845-560376-publicacaooriginal-83157-pl.html>>. Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. Decreto nº 376, de 12 de junho de 1846. Ordena que as disposições da Lei nº 342 de 6 de Março de 1845, que fixa as Forças de mar para o corrente anno financeiro, continuem em vigor para os annos financeiros de 1846 a 1847 e de ;1847 a 1848. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-376-12-junho-1846-560247-norma-pl.html>>. Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. Decreto nº 451-A, de 31 de julho de 1847. Fixa as Forças de mar para o anno financeiro de mil oitocentos quarenta e oito a mil oitocentos quarenta e nove. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-451-a-31-julho-1847-560186-publicacaooriginal-82814-pl.html>>. Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. Decreto nº 497, de 22 de julho de 1848. Fixa as Forças Navaes para o anno financeiro de mil oitocentos quarenta e nove a mil oitocentos e cincoenta. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-497-22-julho-1848-559962-publicacaooriginal-82471-pl.html>>. Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. Lei nº 534, de 3 de maio de 1850. Fixa as Forças Navaes para anno financeiro de 1850. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leimp/1824-1899/lei-534-3-maio-1850-559610-publicacaooriginal-81905-pl.html>>. Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. Lei nº 613, de 21 de agosto de 1851. Fixa a Força Naval para o ano financeiro de 1852 - 1853. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leimp/1824-1899/lei-613-21-agosto-1851-559303-publicacaooriginal-81469-pl.html>>. Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. Lei nº 646, de 31 de julho de 1852. Fixa a Força Naval para o anno financeiro de 1853 - 1854. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leimp/1824-1899/lei-646-31-julho-1852-558797-publicacaooriginal-80378-pl.html>>. Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. Lei nº 694, de 10 de agosto de 1853. Fixa a Força Naval, para o anno financeiro de 1854-1855. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leimp/1824-1899/lei-694-10-agosto-1853-558603-publicacaooriginal-80042-pl.html>>. Acesso em: 10. mar. 2024.

BRASIL. Lei nº 753, de 15 de julho de 1854. Fixa a Força Naval, para o anno financeiro 1855 a 1856. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leimp/1824-1899/lei-753-15-julho-1854-558358-publicacaooriginal-79554-pl.html>>. Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. Lei nº 820, de 14 de julho de 1855. Fixa a Força Naval, para o anno financeiro de 1856 a 1857. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leimp/1824-1899/lei-820-14-julho-1855-558148-publicacaooriginal-79070-pl.html>>. Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. Lei nº 863, de 30 de julho de 1856. Fixa a Força Naval para o anno financeiro de 1857-1858. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leimp/1824-1899/lei-863-30-julho-1856-570948-publicacaooriginal-94043-pl.html>>. Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. Lei nº 904, de 8 de agosto de 1857. Fixa a Força Naval para o anno financeiro de 1858-1859. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leimp/1824-1899/lei-904-8-agosto-1857-557721-publicacaooriginal-78376-pl.html>>. Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. Lei nº 960, de 22 de julho de 1858. Fixa a Força Naval para o anno financeiro de 1859-1860. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leimp/1824-1899/lei-960-22-julho-1858-556517-publicacaooriginal-76571-pl.html>>. Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. Lei nº 1.043, de 15 de setembro de 1859. Fixa a Força Naval para o anno financeiro de 1860 a 1861. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leimp/1824-1899/lei-1043-15-setembro-1859-557004-publicacaooriginal-77231-pl.html>>. Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. Lei nº 1.100, de 18 de setembro de 1860. Fixa a Força Naval para o anno financeiro de 1861 a 1862. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leimp/1824-1899/lei-1100-18-setembro-1860-556092-publicacaooriginal-75757-pl.html>>. Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. Lei nº 1.142, de 4 de setembro de 1861. Fixa a Força Naval para o anno financeiro de 1862 e 1863. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leimp/1824-1899/lei-1142-4-setembro-1861-555512-publicacaooriginal-74762-pl.html>>. Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. Lei nº 1.164, de 1º de agosto de 1862. Fixa a Força Naval para o anno financeiro de 1863-1864. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leimp/1824-1899/lei-1164-1-agosto-1862-555253-publicacaooriginal-74410-pl.html>>. Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. Decreto nº 1.165, de 9 de agosto de 1862. Fixa a Força Naval para o anno financeiro de 1863 a 1864. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1165-9-agosto-1862-555255-norma-pl.html>>. Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. Lei nº 1.204, de 13 de maio de 1864. Fixa a Força Naval para o anno financeiro de 1864 - 1865. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leimp/1824-1899/lei-1204-13-maio-1864-554686-publicacaooriginal-73553-pl.html>>. Acesso em: 10 mar. 2024

BRASIL. Lei nº 1.250, de 8 de julho de 1865. Fixa a Força Naval para o anno financeiro de 1866 a 1867. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leimp/1824-1899/lei-1250-8-julho-1865-554481-publicacaooriginal-73097-pl.html>>. Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. Lei nº 1.523, de 28 de setembro de 1867. Fixa a Força Naval para o anno financeiro de 1868 a 1869. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leimp/1824-1899/lei-1523-28-setembro-1867-553776-publicacaooriginal-71940-pl.html>>. Acesso em 10. Mar. 2024.

BRASIL. Lei nº 1.689, de 28 de agosto de 1869. Fixa a Força Naval para o anno financeiro de 1870 a 1871. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leimp/1824-1899/lei-1689-28-agosto-1869-552468-publicacaooriginal-69764-pl.html>>. Acesso em: 10 mar. 2024.

Bibliografia

Artigos e Capítulos

ARIAS NETO, José Miguel. Violência sistêmica na organização militar do Império e as lutas dos Imperiais Marinheiros pela conquista dos direitos. *História: Questões & Debates*, Curitiba, v. 35, n. 2, p. 81-115, 2001.

CARVALHO, José Murilo de. Prefácio. In: FERREIRA, Leonardo da Costa; LOUREIRO, Marcello José Gomes; ARIAS NETO, José Miguel. *O legado de Marte: olhares múltiplos sobre a guerra do Paraguai*. Curitiba: Appris, 2021.

COSTA, Wilma Peres; MIRANDA, Marcia Eckert. Entre os senhores e o império: transformações fiscais na formação do estado brasileiro (1808-1840). *Illes Imperis*, n. 13, p. 87-115, 2010.

COSTA, Wilma Peres. Do domínio à nação: os impasses da fiscalidade no processo de Independência. In: JANCSÓ, Istvan (org.). *Brasil: formação do Estado e da nação*. São Paulo: Hucitec, 2011. p. 143-193.

DIAS, Maria Odila da Silva. A interiorização da metrópole (1808-1853). In: MOTA, Carlos Guilherme (org.). *1822: dimensões*. São Paulo: Editora Perspectiva, 1972.

DONIN, Luana de Amorim. A construção da oficialidade naval no Império: os Estatutos de 1858 na Academia de Marinha. *Navigator*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 24, p. 47-58, 2016.

HESPAÑHA, António Manuel. A mobilidade social na sociedade de Antigo Regime. *Tempo*, Rio de Janeiro, v. 11, p. 121-143, 2006.

HESPAÑHA, António Manuel. Pequenas repúblicas, grandes Estados: problemas de organização política entre Antigo Regime e liberalismo. In: JANCSÓ, Istvan (org.). *Brasil: formação do Estado e da nação*. São Paulo: Hucitec, 2011. p. 93-108.

MACHADO DE ASSIS. O segredo de Augusta. In: _____. *Todos os contos de Machado de Assis*. v. 1. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2019.

MATTOS, Ilmar Rohloff de. Construtores e herdeiros: a trama dos interesses na construção da unidade política. *Almanack Braziliense*, São Paulo, n. 1, p. 8-26, 2005.

MAURO, Frédéric. Da história seriada ou estatística à história freqüencial ou estrutural: o caso do Brasil. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, v. 26, n. 3, p. 303-310, 1972.

OLIVEIRA FILHO, Sergio Willian de Castro. Em prol da moralidade e da disciplina: os Oficiais do Culto da Marinha Imperial entre 1822 e 1865. *Antíteses*, Londrina, v. 13, n. 25, p. 102-120, 2020.

RESTIER JUNIOR, Renato José Paranhos. O Conselho Naval no oitocentos: propostas para o estudo da relação entre civis e militares no Império. *Navigator*, Rio de Janeiro, v. 6, p. 35-45, 2011.

RANCIÈRE, Jacques. O conceito de anacronismo e a verdade do historiador. In: SALOMON, Marlon (org.). *História, verdade e tempo*. Chapecó: Argos, 2011.

SALLES, Ricardo Henrique. O Império do Brasil no contexto do século XIX: escravidão nacional, classe senhorial e intelectuais na formação do Estado. *Almanack*, São Paulo, p. 5-45, 2012.

SOUZA, Adriana Barreto de. Um edifício gótico entre instituições modernas: o debate parlamentar sobre o Conselho Supremo Militar e de Justiça (1822-1860). *Acervo*, Rio de Janeiro, v. 25, p. 59-77, 2012.

VILLELA, André Arruda. As estatísticas de receitas e despesas do governo do Império do Brasil: uma proposta de sistematização. *Estudos Econômicos (São Paulo)*, São Paulo, v. 52, p. 465-502, 2022.

Livros, Teses e Dissertações

ALMEIDA, Felipe Pessanha. *A Secretaria de Estado dos Negócios da Marinha (1822-1891)*. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2014. (Cadernos MAPA, n. 8). Disponível em: <<http://mapa.an.gov.br/index.php/publicacoes?layout=&id=472>>. Acesso em: 16 nov. 2023.

ANDERSON, Benedict. *Comunidades imaginadas*: reflexões sobre a origem e a difusão do nacionalismo. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

ARON, Raymond. *Paz e guerra entre as nações*. Brasília: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.

BARMAN, Roderick J. *Brazil: the forging of a nation, 1798-1852*. Stanford: Stanford University Press, 1994.

BOUZA, Fernando. *Corre manuscrito*: una historia cultural del Siglo de Oro. Madri: Marcial Pons, 2001.

CAMINHA, Adolfo. *Bom-Crioulo*. São Paulo: Todavia, 2019.

CAMINHA, Herick Marques. *História Administrativa do Brasil*: organização e administração do Ministério da Marinha no Império. Brasília; Rio de Janeiro: Fundação Centro de Formação do Servidor Público, 1986. (Coleção História Administrativa do Brasil, v. 15).

CARRARA, Angelo Alves. *As finanças do Estado brasileiro, 1808-1898*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2022.

- CARREIRA, Liberato de Castro. *História financeira e orçamentária do Império do Brasil*. Brasília; Rio de Janeiro: Senado Federal; Casa de Rui Barbosa, 1980.
- CARVALHO, José Murilo de. *A construção da ordem: a elite política imperial. Teatro de sombras: a política imperial*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017.
- CARVALHO, José Murilo de. *Forças armadas e política no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 2006.
- CASTRO, Celso; IZECKSOHN, Vitor; KRAAY, Hendrik (orgs.). *Nova história militar brasileira*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.
- COSTA, Wilma Peres. *Cidadãos e contribuintes: estudos de história fiscal*. São Paulo: Alameda, 2020.
- DARNTON, Robert. *O grande massacre de gatos e outros episódios da história cultural francesa*. Rio de Janeiro: Graal, 1988.
- DOLHNIKOFF, Miriam. *O pacto imperial: origens do federalismo no Brasil*. São Paulo: Globo, 2005.
- DORATIOTO, Francisco Fernando Monteoliva. *Maldita guerra: nova história da Guerra do Paraguai*. São Paulo: Companhia das Letras, 2022.
- DUARTE, Marcello Felipe; LOUREIRO, Marcello José Gomes; GULÃO, Marcelo (orgs.). *A Armada Imperial e a Independência do Brasil: outros olhares, novas perspectivas*. Rio de Janeiro: Jaguatirica, 2023.
- ELIAS, Norbert. *O processo civilizador*. Rio de Janeiro: Zahar, 2022.
- FERREIRA, Leonardo da Costa; LOUREIRO, Marcello José Gomes; ARIAS NETO, José Miguel (orgs.). *O legado de Marte: olhares múltiplos sobre a Guerra do Paraguai*. Curitiba: Appris, 2021.
- FLORY, Thomas. *El juez de paz y el jurado en el Brasil imperial, 1808-1871: control social y estabilidad política en el nuevo Estado*. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica, 1986.
- GAMA, Edina Laura Nogueira. *A historiografia naval brasileira no século XIX: o pioneirismo de Theotonio Meirelles da Silva (1876–1884)*. 2017. 227 f. Dissertação

(Mestrado Profissional em Estudos Marítimos) – Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, 2017.

HESPANHA, António Manuel. *Guiando a mão invisível*: direitos, Estado e lei no liberalismo monárquico português. Coimbra: Almedina, 2004.

MARTINS, Hélio Leôncio. *A Revolta da Armada*. Rio de Janeiro: BIBLIEX, 1997.

HOBSBAWM, Eric; RANGER, Terence. *A invenção das tradições*. São Paulo: Paz e Terra, 2022.

LIMA BARRETO, Afonso Henriques de. *Triste fim de Policarpo Quaresma*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2016.

LOUREIRO, Marcello José Gomes. *Iustitiam dare*: a gestão da monarquia pluricontinental: conselhos superiores, pactos, articulações e o governo da monarquia pluricontinental portuguesa (1640–1668). 2014. Tese (Doutorado em História) – Universidade Federal do Rio de Janeiro/École des Hautes Études en Sciences Sociales, Rio de Janeiro/Paris, 2014.

KRAUSE, Thiago Nascimento; SOARES, Rodrigo Goyena. *Império em disputa*: coroa, oligarquia e povo na formação do Estado brasileiro (1823–1870). Rio de Janeiro: FGV Editora, 2022.

LÉVI-STRAUSS, Claude. *Mitológicas I*: O cru e o cozido. Rio de Janeiro: Zahar, 2021.

LOPES, José Reinaldo de Lima. *O Oráculo de Delfos*: o Conselho de Estado no Brasil-Império. São Paulo: Saraiva, 2010.

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

MATTOS, Ilmar Rohloff de. *O tempo saquarema*. São Paulo: Hucitec, 2017.

NOVAIS, Fernando Antônio. *Portugal e Brasil na crise do Antigo Sistema Colonial (1777–1808)*. São Paulo: Editora 34, 2019.

NASCIMENTO, Álvaro Pereira do. *A ressaca da marujada*: recrutamento e disciplina na Armada Imperial. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2001.

NEEDELL, Jeffrey D. *The party of order*: the conservatives, the state, and slavery in the Brazilian monarchy, 1831–1871. Stanford: Stanford University Press, 2006.

- NOGUEIRA, Octaciano. *Constituições brasileiras: 1824*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012. (Coleção Constituições Brasileiras, v. 1).
- PONTES, Salomão Alves. *Pelo domínio dos mares do sul: a modernização da Marinha na Primeira República (1891–1930)*. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2017. (Cadernos MAPA, n. 12).
- RIBAS, Antonio Joaquim. *Direito Administrativo Brasileiro: noções preliminares*. Rio de Janeiro: F. L. Pinto & C., Livreiros-Editores, 1866.
- ROCHA, Justiniano José da. *Ação; Reação; Transação: duas palavras acerca da atualidade política do Brasil (1855)*. Estudo introdutório, notas e estabelecimento de texto de Tâmis Parron. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2016.
- RODRIGUES, Milton da Silva. *Dicionário brasileiro de estatística*. Rio de Janeiro: Fundação IBGE, 1970.
- SANTOS, Wagner Luiz Bueno dos. “*Desde a tenra idade*” a serviço da Armada Imperial: Estado, subalternidade e recrutamento de menores na segunda metade do século XIX. 2022. 208 f. Tese (Doutorado em História) – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.
- SCHULZ, John. *O exército na política: origens da intervenção militar, 1850–1897*. 2. ed. rev. ampl. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2023.
- SILVA, Jéssica de Freitas e Gonzaga da. “*Na paz, cumpre-se preparar a guerra*”: a Armada Imperial e a defesa da fronteira da província de Mato Grosso contra a República do Paraguai (1852–1865). 2017. 212 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Estudos Marítimos) – Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, 2017.
- SODRÉ, Nelson Werneck. *História militar do Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1965.
- SOUZA, Adriana Barreto de. *O exército na consolidação do Império: um estudo sobre a política militar conservadora (1831–1850)*. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 1999.
- SUBTIL, José. As mudanças em curso na segunda metade do século XVIII: a ciência de polícia e o novo perfil dos funcionários régios. In: *Cargos e ofícios nas monarquias ibéricas:*

provimento, controlo e venalidade (séculos XVII–XVIII). Lisboa: Universidade Nova de Lisboa, 2012.

VASCONCELLOS, Zacharias de Góes e. *Da natureza e limites do Poder Moderador*. Brasília: Senado Federal, 1978.

VICENS VIVES, J. A estrutura administrativa estadual nos séculos XVI e XVII. In: HESPAÑHA, António Manuel (org.). *Poder e instituições na Europa do Antigo Regime*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1984.

VIDIGAL, Armando Amorim Ferreira. *A evolução do pensamento estratégico naval brasileiro*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1985.