



**PONTOS E BORDADOS**  
Escritos de história e política



José Murilo de Carvalho

EDITORA  
UFMG

## FEDERALISMO E CENTRALIZAÇÃO NO IMPÉRIO BRASILEIRO: HISTÓRIA E ARGUMENTO

A colônia portuguesa na América caracterizou-se, no que se refere à organização política e administrativa, por fraca presença do poder metropolitano e por frouxa ligação entre as várias regiões que a compunham. Apesar desta tradição, o País independente, que surgiu em 1822, optou por um regime monárquico e por forte centralização política e administrativa. Mas as forças centrífugas não foram abafadas e voltaram com pleno vigor após a Proclamação da República em 1889. A tensão entre as duas correntes opostas gerou durante o Império um rico debate sobre a relação entre federalismo e centralização, de um lado, e liberdade e despotismo, de outro.

### O LEGADO COLONIAL

É conhecida a experiência colonial portuguesa na América no que concerne ao problema da centralização. País pequeno, de reduzida população, ameaçado às vezes em sua própria sobrevivência, Portugal teve grande dificuldade em manter e explorar o vasto mundo conquistado pela audácia de seus navegadores. Mesmo excluindo as conquistas africanas e asiáticas, o mundo americano já era excessivamente vasto para os recursos da metrópole. A guerra com os índios e a defesa da colônia contra a ameaça de outras potências, sobretudo a Espanha, a Holanda e a França, eram tarefas custosas que deixavam poucos recursos para investir na exploração dos novos territórios, pelo menos até a descoberta do ouro

ao final do século XVII. Por um período de 60 anos (1580-1640), a autonomia da metrópole desapareceu sob o domínio espanhol. Durante esse período, os holandeses ocuparam a parte mais rica da colônia. Libertar-se da Espanha e expulsar os holandeses foram tarefas adicionais que exauriram ainda mais a metrópole. A sobrevivência de Portugal, daí por diante, ficou dependendo da proteção inglesa, paga a partir do final do século XVII com a abundância do ouro das minas gerais. Clara indicação do desequilíbrio entre colônia e metrópole foi o conselho de D. Luís da Cunha a D. João V em 1738 para que transferisse a sede da monarquia para o Rio de Janeiro, pois lá haveria maior segurança. A idéia já fora levantada em 1580 e em 1660.

Diante das limitações, Portugal teve que recorrer à iniciativa particular para defender, expandir e desenvolver a colônia americana. A criação das capitânicas hereditárias em 1534 não tinha outro sentido. Face ao perigo real de perder sua conquista, D. João III (1521-1557) a dividiu em capitânicas hereditárias que foram entregues a fidalgos suficientemente ricos para que as pudessem defender e colonizar. O território da colônia, ainda mal conhecido, foi dividido do Amazonas a São Vicente em lotes retangulares que partiam da costa até a linha ainda imaginária de Tordesilhas, no interior. Em retorno pelos serviços, os donatários das capitânicas recebiam ampla jurisdição local que ia ao ponto de isentá-los da inspeção da Coroa. A colônia foi assim transformada em um sistema que alguns chamaram de feudal, cada capitania correspondendo a um feudo, cada donatário a um barão ligado ao rei por um pacto de lealdade e cooperação. Poderíamos também dizer que o sistema se aproximava de uma federação, se da expressão guardarmos apenas o aspecto de autonomia política das unidades componentes do todo.

A tarefa de colonização revelou-se acima também da capacidade da iniciativa privada. Muitos donatários arruinaram-se, gastaram sua riqueza ganha muitas vezes no comércio das Índias Orientais, tentando desenvolver suas capitânicas. Alguns nem tomaram posse dos lotes. Apenas dois tiveram êxito, os de Pernambuco, ao norte, e de São Vicente, ao sul. Na ausência de minerais preciosos, restavam como recursos o pau-brasil, cuja extração dependia da problemática cooperação dos índios, e a cana-de-açúcar, que exigia grandes investimentos em

capital e mão-de-obra. Foi o êxito na produção de açúcar que salvou as duas capitânicas.

A política descentralizante foi em parte revertida, em 1549, pelo mesmo D. João III que criou o governo geral da colônia, sediado na Bahia. As capitânicas hereditárias não foram imediatamente extintas, mas os donatários perderam parte de seu poder exclusivo. Por compra ou confisco, as capitânicas foram aos poucos sendo recuperadas pela Coroa ou simplesmente extintas. Na metade do século XVIII, Pombal, o ministro centralizador de D. José I (1750-1777), acabou com todas elas.

O recurso aos particulares continuou, no entanto, por outras maneiras. A expansão do território e a busca de metais preciosos foram conseguidas graças às entradas, grandes expedições organizadas por particulares com o incentivo da Coroa. As entradas eram feitas pelas bandeiras, verdadeiros exércitos particulares sob o domínio autocrático de um chefe. Algumas bandeiras contavam até 3 mil homens entre brancos, índios e escravos negros. Havia ainda recurso a particulares para a execução de tarefas públicas. A arrecadação de impostos era freqüentemente contratada com particulares. Até mesmo nas Minas Gerais, região do ouro e dos diamantes, onde a presença da Coroa se fazia presente com mais força, a arrecadação de dízimos e impostos de entrada era feita por contratos com particulares. As grandes dívidas dos contratantes foram uma das causas da Inconfidência Mineira.<sup>1</sup> As funções administrativas e judiciárias eram em boa parte exercidas pelos capitães-mores das milícias. Esses capitães-mores eram de investidura real, mas seu poder vinha do fato de serem grandes proprietários de terras, sesmeiros, que simplesmente camuflavam com a capa do poder público o exercício de um domínio privado. O poder local, ou municipal, estava nas mãos dos capitães e das câmaras também controladas pelos "homens bons", isto é, proprietários rurais.

Se a criação de um governo central não significou o fim do recurso aos particulares, também não significou o abandono da idéia de divisão do território. Do século XVI ao XVIII, a colônia sofreu várias divisões, em geral separando o norte

<sup>1</sup> Sobre as complexas relações entre o poder colonial e as elites econômicas mineiras, ver: MAXWELL. *A devassa da devassa*, 1750-1808.

do sul. A divisão típica foi a de Pombal, em 1751, separando o Estado do Brasil do Estado do Maranhão e Grão-Pará. Posteriormente, o mesmo Pombal deu autonomia ao Maranhão, criando três estados distintos. Dizia-se na época "ir do Maranhão ao Brasil".

O sistema de capitanias foi mantido, embora todas passassem para a administração real. Ao final do período colonial, em 1822, havia 18 capitanias, administradas por governadores nomeados por Lisboa. A hierarquia formal colocava o Rei no topo, em Lisboa, vindo a seguir o vice-rei, sediado no Rio de Janeiro, os governadores, ou capitães-generais, nas capitanias, os capitães-mores, nas vilas. Na prática, as coisas eram menos claras. O poder do vice-rei, é consenso na historiografia, limitava-se ao Rio e a algumas capitanias subalternas, como Rio Grande e Santa Catarina. As outras comunicavam-se diretamente com a Coroa. Muitos capitães-mores também escapavam do controle dos governadores. Mesmo após os esforços racionalizadores de Pombal, a impressão que dava a administração colonial era de confusão. A razão da confusão podia estar na mistura de códigos legais e tradições jurídicas (códigos Manuelino, português, e Filipino, espanhol; tradições romana e feudal). Mas também, com maior probabilidade, podia ser tática política. Se a fraqueza da metrópole, não lhe permitia manter uma burocracia proporcional ao tamanho da colônia, também aconselhava evitar que autoridades coloniais se tornassem excessivamente poderosas. Dada a desigualdade de recursos, um vice-rei que tivesse nas mãos o controle da colônia se tornaria mais poderoso do que o próprio rei. Os conflitos de jurisdição, o desentrosamento entre autoridades eram desejáveis politicamente, por mais que tivessem consequências negativas para a administração.

Sob o ponto de vista que aqui nos interessa, a herança colonial pode ser resumida em três pontos:

- a) um poder metropolitano fraco, incapaz de exercer administração centralizada e que por isto recorria à cooperação do poder privado e à descentralização política e administrativa;
- b) um poder privado forte mas oligárquico, centrado sobretudo na grande propriedade da terra e na posse de escravos;
- c) uma colônia que era um ajuntamento de capitanias frouxamente unidas entre si para as quais o poder do vice-rei era pouco mais que nominal.

O botânico francês Saint-Hilaire, que viajou extensamente pela colônia à época da independência, resumiu a situação do seguinte modo: "Cada capitania tinha seu pequeno tesouro; elas mal se comunicavam entre si, muitas vezes ignoravam mesmo a existência umas das outras. Não havia no Brasil centro comum — era um círculo imenso cujos raios convergiam muito longe da circunferência."<sup>2</sup>

## A SOLUÇÃO DA INDEPENDÊNCIA

Quando as tropas francesas invadiram a península ibérica, em 1807, Portugal e sua colônia americana achavam-se em situação peculiar. A metrópole não tinha forças para resistir à invasão e para manter a colônia; esta, por sua vez, ainda era escassamente povoada (em torno de 4 milhões de habitantes), com a economia de exportação estagnada, sem fortes laços de união entre as capitanias. O príncipe D. João e a corte portuguesa decidiram-se pelo mal menor: transferir-se para a colônia, salvando-se assim, senão da ocupação francesa, pelo menos do destino que coube à coroa espanhola. Cumpria-se, por força das circunstâncias, a velha idéia de estadistas portugueses, retomada agora por D. Rodrigo de Sousa Coutinho, o conde de Linhares, ministro e conselheiro de D. João. Com isto, preservou-se a dinastia e a integridade do reino. Como era de esperar, a solução só foi possível graças à ação protetora da Inglaterra que patrocinou toda a operação de transferência. Enquanto isto, na colônia espanhola da América, a queda da dinastia provocava de início a incerteza e a desorientação e logo depois o começo do processo de independência.

Um pouco mais tarde, derrotado Napoleão e iniciado o movimento constitucionalista na metrópole pela revolta do Porto, em 1820, recolocou-se com urgência o problema do futuro do reino. Várias alternativas apresentavam-se como possíveis, desde a volta ao *status quo ante* colonial, até o desmembramento da colônia, para citar os dois extremos. O debate entre 1820 e 1822 foi intenso, inúmeros panfletos foram publicados defendendo as alternativas em jogo. A

<sup>2</sup> Citado em ALMEIDA PRADO. *D. João VI e o início da classe dirigente do Brasil*, p.134.

posição predominante talvez tenha sido a de manutenção da união numa espécie de federação monárquica à maneira inglesa ou austríaca. A criação do Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves, em 1815, ia nessa direção.

Os argumentos em favor da solução unionista eram simples e diretos: nem Portugal nem Brasil, dizia-se, tinham condição de sobreviver soberanamente sozinhos. Portugal, argumentava o autor anônimo de um dos panfletos, desde o final do século XVI era potência de segunda ordem, colônia da Inglaterra, dependente da economia brasileira. O Brasil, por seu lado, prosseguia o mesmo autor, era pouco povoado, tinha população heterogênea, não tinha unidade e patriotismo. Separados, Portugal poderia tornar-se província da Espanha, e o Brasil correria o risco de reproduzir a experiência da colônia espanhola ou, o que seria desastroso, a experiência de São Domingos que já custara mais de um milhão de mortos.<sup>3</sup>

Outro panfleto também defendia a união com argumentos semelhantes. Tanto Portugal como Brasil eram fracos demais para sobreviver sozinhos: “Um estado pequeno e fraco não pode hoje existir nem moral nem fisicamente.” Separados, tornar-se-iam província ou colônia de grandes nações, pois “o Brasil não é nada, e Portugal coisa nenhuma”. Não esquecia também de apontar os exemplos da colônia espanhola e de São Domingos como argumento dissuasório de um eventual desmembramento. O que se via naquela colônia eram massacres mútuos de realistas e independentistas e desses dois grupos por negros, cabras e mulatos; em São Domingos era o banho de sangue.<sup>4</sup>

Do ponto de vista dos grupos que formavam a elite brasileira, havia três alternativas aceitáveis. Por ordem de preferência, eram a união ou federação monárquica, o desmembramento com monarquia e o desmembramento republicano, com ou sem federação. A preferência pela união foi demonstrada de várias maneiras. Depois da chegada da Corte, em

<sup>3</sup> Veja o texto anônimo REFLEXÕES sobre a necessidade de promover a união dos Estados de que consta o Reino Unido de Portugal, Brazil e Algarves nas quatro partes do mundo, em *O debate político no processo de Independência*.

<sup>4</sup> Veja MIRANDA. Memória constitucional e política sobre o Estado presente de Portugal e do Brasil.

1808, apenas um movimento pregara a separação, a revolta pernambucana de 1817. Mesmo depois do regresso de D. João VI a Portugal, em 1821, acreditava-se na possibilidade de uma solução que não implicasse o desmembramento. Todas as províncias elegeram seus deputados às Cortes de Lisboa, aceitando implicitamente a solução unitária. Foi a atitude das Cortes, buscando restabelecer a situação colonial, que fez pender a balança para a separação. A maioria liberal das Cortes se contradizia: ao mesmo tempo em que combatia o absolutismo monárquico, insistia na política colonial. Tal posição impedia uma aliança entre os liberais dos dois lados do Atlântico e favorecia a solução monárquica na colônia.

Inviabilizada a solução unitária pelas Cortes, a segunda alternativa colocou-se como preferencial. O desmembramento com república tinha adeptos, mas pouco convictos. Os exemplos da ex-colônia espanhola e de S. Domingos exerciam poderosa influência, mesmo entre os republicanos. Havia um receio indisfarçável de que a república levasse à fragmentação do País, à guerra racial, ou a ambas. Em um País em que a escravidão era a base da economia e em que os escravos eram quase um terço da população, tal receio era plenamente justificado. O “haitianismo”, como se dizia à época, era um perigo cuja importância não pode ser esquecida. Um exemplo da percepção de que a monarquia seria um fator central na manutenção da unidade e da ordem está no discurso de José Teixeira de Vasconcelos, pronunciado quando a delegação da Câmara e da população do Rio de Janeiro solicitou ao príncipe D. Pedro que permanecesse no Brasil, desobedecendo às ordens das Cortes de Lisboa. Pedia-se ao príncipe que permanecesse como centro de união das províncias e para evitar o “quadro de horrores da anarquia e dos desastrosos males que nos esperam, a exemplo da América Espanhola”.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Citado em OLIVEIRA TORRES. *A formação do federalismo no Brasil*, p.92. Talvez o exemplo mais vivo da percepção da monarquia como garantia da unidade do País seja o do General Abreu e Lima. Filho de um padre fuzilado em 1817 por participar da revolta contra a Coroa portuguesa, viveu anos no exílio e eventualmente integrou-se ao exército de Bolívar onde chegou ao posto de general. De regresso ao Brasil, após a abdicação de D. Pedro I, lutou pela manutenção da monarquia e mesmo pela restauração de D. Pedro I, argumentando que só o prestígio da dinastia poderia livrar o Brasil da fragmentação que atingira a parte espanhola da América e que ele conhecera de perto.

A solução monárquica não foi usurpação da soberania nacional, como argumentariam mais tarde os republicanos. Ela foi uma opção consciente da elite brasileira da época, à qual não faltou apoio popular. D. Pedro foi usado como instrumento do objetivo dessa elite, que era a unidade do País por intermédio da monarquia constitucional. A monarquia, acreditava-se, seria a única maneira de evitar a fragmentação do País e as guerras que assolavam os vizinhos, de evitar, portanto, também os riscos à ordem social escravocrata.<sup>6</sup> Mas o ideal da unidade ia além da preocupação com a manutenção da escravidão. Tome-se, por exemplo, o caso da principal figura da luta da independência, José Bonifácio de Andrada e Silva. Notório inimigo da escravidão mas, ao mesmo tempo, um típico burocrata esclarecido, conhecedor das realidades da política internacional da época, não abria mão da idéia de criar na América um vasto e poderoso império. Para conseguir este objetivo prioritário abria mão de suas convicções antiescravistas. Não aceitou, por exemplo, a proposta inglesa de reconhecimento da Independência, em 1822, em troca da abolição do tráfico de escravos. Em sua percepção, provavelmente correta, o fim do tráfico naquele momento poderia pôr em perigo a frágil unidade do novo País.

No entanto, nem tudo estava resolvido com a decisão de proclamar a independência com monarquia. Restava o problema do tipo de monarquia. Não havia dúvida na elite de que o regime devia ser constitucional, mas como organizar um governo nacional onde ele nunca existira? Como manter juntas as províncias que antes se vinculavam principalmente à Corte portuguesa? O ideal de unidade da elite esbarrava na realidade da ausência de uma tradição de governo central na

<sup>6</sup> Uma das razões que podem explicar a posição da elite política brasileira, ou pelo menos de sua parcela mais influente, durante a primeira metade do século XIX, é a homogeneidade de sua formação e de seu treinamento. Em contraste com as elites da parte espanhola da América, a elite brasileira era, em sua maioria, formada em Coimbra, pois não havia universidades na colônia. Além disto, era formada na tradição jurídica do despotismo ilustrado e boa parte dela possuía experiência administrativa em Portugal, no Brasil, ou nas partes africanas e asiáticas do Império. Assim é que pessoas vindas das mais distantes partes do País possuíam uma visão política semelhante, quando não eram também amigos dos tempos de Coimbra. Para um desenvolvimento deste argumento, veja CARVALHO. *A construção da ordem*. A elite política imperial.

colônia e na ausência de fortes laços de união, econômicos ou políticos, entre as antigas capitanias.

O processo da independência revelara já as dificuldades a serem enfrentadas. Ao regressar D. João, em 1821, muitas províncias elegeram juntas governativas que se mantiveram fiéis a Portugal e às Cortes. Todo o norte, o antigo Estado do Maranhão e do Grão-Pará, a Bahia e a Cisplatina recusavam obediência a D. Pedro. As Cortes incentivavam a fragmentação ordenando a comunicação direta das províncias com Lisboa. O apoio a D. Pedro limitava-se inicialmente às províncias centrais do Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais.<sup>7</sup> Mesmo após a proclamação da Independência, em 1822, tropas portuguesas resistiram na Bahia e no Maranhão. Foi necessária a contratação de oficiais da marinha inglesa para promover a expulsão dessas tropas.

O espírito de muitos dos deputados brasileiros enviados às Cortes, sobretudo daqueles que não pertenciam à elite treinada em Portugal, era localista. O Pe. Feijó, discursando nas Cortes, afirmou abertamente que as províncias estavam independentes entre si e que os deputados americanos não representavam lá o Brasil, mas suas províncias de origem.<sup>8</sup> A dificuldade assumiu dimensões dramáticas em 1824. O Imperador dissolvera a constituinte e submetera nova constituição à apreciação das câmaras municipais. A província de Pernambuco, apoiada pelas do Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba e Alagoas, revoltou-se proclamando a Confederação do Equador, uma república separada do resto do Brasil. Os manifestos dos rebeldes diziam ter o imperador violado o pacto constitucional que fundava a união das províncias, estando ele, portanto, desfeito e desfeita a união. Transparece dos documentos da revolta uma reação à medida absolutista da dissolução da constituinte e à nova constituição, mas também uma

<sup>7</sup> D. Pedro I homenageou as três províncias dando a três de suas filhas nomes que as lembravam: Januária, para o Rio de Janeiro; Paula, para São Paulo; e Mariana, nome da cidade de Minas Gerais que era sede do bispado.

<sup>8</sup> É sintomático também que os conjurados de Minas Gerais, de 1789, quase todos possuídores de razoável erudição, quase não se identificassem como brasileiros. Diziam-se mineiros ou americanos. Ao mencionarem a independência de seu País tinham em vista a capitania de Minas Gerais. Vejam-se os depoimentos dos acusados nos *Autos da Devassa da Inconfidência Mineira*.

resistência ao governo centralizado no Rio de Janeiro que estaria conspirando contra a liberdade das províncias, sobretudo a de Pernambuco. Absolutismo e centralização aparecem como irmãos gêmeos.<sup>9</sup>

A Confederação foi derrotada militarmente, e alguns de seus líderes fuzilados. Mas o problema da organização do poder nacional permaneceu sem solução. Tanto a constituição outorgada como o projeto de constituição elaborado pelos constituintes eram centralistas, rejeitavam a federação, mas a realidade continuava a gritar contra esta solução que não atendia às tradições localistas da ex-colônia.

### UMA MONARQUIA FEDERAL?

As reivindicações localistas retornaram com plena força após a abdicação de Pedro I, em 1831. Agora a audácia dos reformistas era maior, pois o País conseguira manter a unidade e evitar a guerra civil generalizada. Por outro lado, D. Pedro II tinha apenas 5 anos de idade, e o governo estava a cargo de uma regência eleita com muito menor força simbólica do que a figura real. As correntes conflitantes manifestaram-se com maior nitidez: havia conservadores partidários da volta de Pedro I, monarquistas liberais e republicanos radicais. Mais do que em 1822, era agora o momento para escolher os caminhos da nação.

Em benefício da brevidade, pode-se deixar de lado a corrente republicana. Ela estava presente, especialmente em algumas províncias, mas não ocupava o centro do debate. O fato de ter sido uma criança de 5 anos aclamada imperador, em praça pública, é um forte indicador da predominância da tendência monárquica. O grande tema da época era a eliminação dos resíduos absolutistas da Constituição e o reforço dos aspectos federativos nela presentes. A luta tomou toda a década de 30. Os aspectos que mais interessam ao tema do federalismo são os que a seguir se resumem.

<sup>9</sup> Na obra do principal teórico do movimento, Frei Caneca, ao lado das influências teóricas de Rousseau e Locke, vibra o patriotismo pernambucano. Veja FREI CANECA. *Ensaíos políticos*.

O ponto máximo do reformismo deu-se em 1831, quando a Câmara aprovou um projeto de reforma da Constituição no sentido de criar-se uma monarquia federal e constitucional. Pelo lado federal, criavam-se assembleias provinciais, executivos municipais, e estabelecia-se a divisão de rendas entre o governo central e as províncias. Pelo lado constitucional, extinguiu-se o Conselho de Estado, o Poder Moderador, a vitaliciedade do Senado, os três resíduos absolutistas da Constituição e os principais baluartes da centralização política. O projeto criava uma autêntica federação e uma quase ditadura da Câmara, de vez que com a eliminação do Poder Moderador ela não poderia ser dissolvida.

O projeto não foi aceito pelo Senado. Grandes debates ocuparam o Congresso e a imprensa. Se havia entre os reformistas entusiasmo pelo modelo norte-americano de federação, havia também, sobretudo entre a elite educada em Coimbra, o grande receio de fragmentação do País se as reformas fossem levadas longe demais. Chamou-se a atenção para o perigo de copiar instituições americanas, em particular o federalismo. Citou-se o México como exemplo de país onde a cópia das instituições dos Estados Unidos tinha dado maus resultados. O mal não estava no federalismo em si, argüiu um senador liberal, Bernardo Pereira de Vasconcelos, mas no "estado da civilização" no Brasil. Nos Estados Unidos, argüiu ele, o povo lutava por seus direitos políticos, no Brasil havia multa para quem não exercesse esses direitos. Diante de tal disparidade, como adotar as instituições daquele País? Como solução de compromisso, chegou-se ao Ato Adicional de 1834 que adotou alguns elementos federais como as assembleias provinciais, a divisão de rendas e a eliminação do Conselho de Estado. Não foram aceitos o fim da vitaliciedade do Senado, a extinção do Poder Moderador e a criação de executivos municipais.

O Ato Adicional, mesmo sendo versão moderada das reformas, deu origem ao que muitos chamaram de experiência republicana do Império. A afirmação é pertinente, pois na menoridade do Imperador o regente seria eleito pelo voto popular. No que se refere à federação, faltava apenas a eleição dos presidentes de província para que o sistema se aproximasse do modelo americano. Conseqüência ou não da descentralização (o tema foi matéria de discussão entre liberais e conservadores), manifestaram-se por todo o País as tendências centrífugas sob lideranças regionais que não tinham compromisso forte com a

unidade nacional. Explodiram revoltas de norte a sul, algumas delas verdadeiras guerras civis. Em diferentes momentos, três províncias proclamaram sua independência, uma no norte, o Pará, outra no centro, a Bahia, outra no sul, o Rio Grande. Pará, como vimos, tinha sido durante a colônia Estado separado do Brasil; Bahia tinha sido a primeira sede do governo geral; e Rio Grande, fronteira ao Uruguai e Argentina, era muito influenciada pela tradição caudilhesca dos vizinhos. Esta última província proclamou-se república independente e por 10 anos (1835-1845) manteve-se em guerra contra o poder central.

Houve cinco grandes revoltas após a introdução do Ato Adicional. Começaram todas como conflitos entre elites locais em disputa pelo poder provincial. Nas províncias em que era forte o domínio dos donos de terra, o conflito permaneceu sob o controle das elites. Tal foi o caso das revoltas de São Paulo e Minas Gerais (1842) e Rio Grande. Onde tal domínio era precário, e menor a presença da escravidão, a luta escapou do controle da elite e transformou-se em guerra popular. Foi o caso do Pará, da cidade da Bahia e do Maranhão. No Pará, a Cabanagem (1835-1840) assumiu proporções de guerrilha rural liderada por índios, camponeses e escravos negros. A violência foi extrema dos dois lados. Calcula-se que 30 mil pessoas tenham morrido, 20% da população da província. A província foi declarada independente em 1836. Na Bahia, a Sabinada foi revolta das tropas e da população urbana. A capital foi tomada e a independência da província proclamada em 1837. Ao todo morreram umas 1.700 pessoas. A Balaiada, no Maranhão (1838-1841), tornou-se também guerrilha popular de pequenos proprietários, camponeses e escravos. Os rebeldes chegaram a mobilizar 11 mil homens armados, mas em 1840 a revolta tinha sido derrotada. No Rio Grande, a revolta teve conotações econômicas. Os criadores de gado e charqueadores buscavam melhores condições de mercado para competir com seus pares da Argentina e do Uruguai. A república foi proclamada em 1836. Mas os rebeldes estavam divididos, pois havia também vantagens em manter a união com o Império. Depois de luta prolongada, a paz foi assinada em 1845. Em 1842, já depois de reformado o Ato Adicional, revoltaram-se os ricos proprietários de São Paulo, Minas Gerais e parte do Rio de Janeiro. Foram rapidamente derrotados pelo governo conservador que modificara as leis descentralizantes, ao custo de 180 mortos.

A experiência da Regência teve profundo impacto na elite política. Os próprios liberais que a tinham defendido assustaram-se com os resultados. O mais típico deles, Evaristo da Veiga, já via, em 1835, anarquia em todo o Império. O Brasil, segundo ele, corria o risco de mergulhar na instabilidade dos países da antiga colônia espanhola e podia desmembrar-se. O regente Feijó, outro convicto liberal, achava, em 1836, que as instituições do País perigavam, que a província do Rio Grande já se separara e que talvez Pernambuco também se separasse. A impressão de desintegração também ocorreu a um visitante francês, o conde de Suzannet, que esteve no Brasil entre 1842 e 1843. Segundo esse observador, a unidade do Brasil era apenas aparente, todas as províncias queriam a separação, o sonho de todas era a república ao estilo norte-americano.<sup>10</sup>

A reação não demorou. Liderada por um antigo liberal, redator do projeto do Ato Adicional, Bernardo Pereira de Vasconcelos, ela começou na Câmara onde se formou o núcleo do futuro Partido Conservador. O regente liberal, Feijó, renunciou em 1837 e foi substituído por um conservador eleito pelo voto popular. A nova Câmara reformou as leis descentralizantes, reduziu o poder das assembleias e dos juizes de paz, criou uma justiça e uma polícia controladas pelo governo central. Em tentativa de parar as reformas, os liberais proclamaram a maioria prematura do Imperador, em 1840. Mas os conservadores estavam de volta em 1841 e completaram o que se chamou de "regresso" com o restabelecimento do Conselho de Estado. Estava terminada a experiência republicana semifederal.

## O CENTRALISMO MONÁRQUICO

É importante salientar a tentativa dos liberais de parar o *Regresso* promovendo a maioria precoce do Imperador. Era recorrer à monarquia para interromper a centralização, uma contradição para o pensamento da época. O apoio à monarquia era quase geral. O regime monárquico e, sobretudo, a pessoa do Imperador, embora uma criança, começaram a

<sup>10</sup> Veja SUZANNET. *O Brasil em 1845*; semelhanças e diferenças após um século, p.87.



ser vistos como única garantia da unidade e da ordem. A Bahia declarara sua independência em 1837 prometendo regressar à união após a coroação de D. Pedro II; os rebeldes da Cabanagem e da Balaiada davam vivas ao Imperador; uma revolta anterior de camponeses em Pernambuco e Alagoas fora ainda mais radical: pedira a restauração de D. Pedro I. A sentimento popular aliara-se a convicção política da elite sobre o papel da monarquia. A revolta liberal de 1842 em São Paulo e Minas Gerais contra o *Regresso* em nenhum momento colocou em questão o regime político. Quando os rebeldes foram anistiados e voltaram ao governo em 1844, a monarquia demonstrou a capacidade de cumprir outro papel central: servir de árbitro nos conflitos entre facções da elite. Manter a ordem social, inclusive a escravidão, manter a unidade do País, arbitrar os conflitos da elite, eis um conjunto de vantagens ao qual valia a pena sacrificar as demandas federalistas.

Um fator econômico favoreceu a opção centralista. Na década de 1830, o café se tornou o principal produto de exportação, ultrapassando o açúcar e o algodão somados. O País tornou-se o maior produtor de café do mundo. Nesta primeira expansão do café, que inaugurou um novo ciclo econômico, a produção concentrava-se na província do Rio de Janeiro. Quase todo o café era exportado pelo porto do Rio de Janeiro que arrecadava em torno de 55% da renda nacional das alfândegas. Esta renda, por sua vez, correspondia a 80% das receitas do governo central. A centralização política na cidade do Rio de Janeiro coincidiu assim com grande concentração da riqueza na província do Rio de Janeiro. Não admira que os principais defensores do centralismo estivessem na burocracia central e entre os grandes cafeicultores e comerciantes da cidade e da província. Os setores vinculados ao comércio externo nas outras províncias também eram fortes sustentadores da centralização. No lado oposto, com posição mais favorável à desconcentração do poder, estavam pessoas ligadas às profissões liberais urbanas e à agricultura de produção para o mercado interno. Esses dois grupos constituíram a base dos partidos conservador e liberal, formados à época do *Regresso*, e que sobreviveram até o final do Império em 1889.

Por volta de 1850, o Império atingira seu ponto de equilíbrio sob o governo conservador. Em 1848, houvera uma última

revolta pedindo a federação. Viera de Pernambuco, tradicional foco de reivindicações regionalistas. Fora derrotada no mesmo ano, ao custo de 815 mortos. Chegara-se a um acordo entre as elites sobre o governo monárquico centralizado. Cumprira-se o objetivo dos políticos que tinham feito a independência: unidade e ordem garantidas pela monarquia centralizada.

A centralização era política e administrativa. Pelo lado político, manifestava-se no Poder Moderador, que podia nomear e demitir livremente seus ministros; no senado vitalício; na nomeação dos presidentes de província pelo governo central. Pelo lado administrativo, toda a justiça fora centralizada nas mãos do ministro da Justiça. Este ministro nomeava e demitia, diretamente ou por meios indiretos, desde o ministro do Supremo Tribunal de Justiça até o guarda de prisão, em todo o território nacional. O juiz de paz eleito, poderoso durante a Regência, perdera boa parte de suas funções em favor dos delegados de polícia nomeados pelo ministro do Império. Cabia ainda ao ministro da Justiça nomear todos os comandantes e oficiais da Guarda Nacional, principal órgão de manutenção da ordem pública. Além de nomear os presidentes de província, o ministro do Império nomeava ainda os bispos e párocos e os delegados de polícia que, por sua vez, indicavam os inspetores de quartirão.

A concentração de poder no governo central pode ser avaliada pela distribuição de funcionários públicos entre os vários níveis de governo. Em 1877, o governo central empregava 69% dos funcionários, restando 25% para os governos provinciais e 6% para os governos municipais. Boa parte da burocracia do governo central acumulava-se na capital do País e nas capitais provinciais, fazendo com que o visconde de Uruguai observasse que o governo tinha uma cabeça enorme mas não tinha braços e pernas, ou que se tratava de um corpo cuja circulação não chegava às extremidades.<sup>11</sup>

Outra expressão da centralização pode ser encontrada na distribuição das receitas públicas entre os três níveis de governo. O Ato Adicional de 1834 fizera a discriminação de rendas, mas a parte do leão ficara com o governo central,

<sup>11</sup> Sobre a centralização política e administrativa do Império, veja CARVALHO. *A construção da ordem*. A elite política imperial, especialmente o capítulo 6.

graças aos impostos de importação e exportação. Numa economia voltada para fora e num estado de braços curtos, era normal que a principal fonte de renda do governo viesse do comércio externo. De fato, estes impostos correspondiam aproximadamente a 70% das rendas do governo central. O peso das receitas do comércio externo refletia-se na desigualdade de recursos entre o governo central e os governos provinciais e municipais. Em 1885, já quase ao final do Império, o governo central arrecadava 77% das rendas públicas, ficando as províncias com 18% e os municípios com 5%. Em contraste, nos Estados Unidos, em 1902, as porcentagens eram, respectivamente, 37%, 11% e 52%.<sup>12</sup>

A reação ao Ato Adicional fora excessiva, o *Regresso* conservador fora longe demais na tentativa de eliminar a turbulência dos potentados locais e a instabilidade dos governos regenciais. Uma vez garantidos os objetivos centrais de unidade e ordem, as antigas reivindicações de descentralização não se fizeram esperar.

## A VOLTA DO FEDERALISMO

O primeiro ataque foi desfechado contra o centralismo como despotismo. A partir da década de 60, liberais e conservadores envolveram-se em grandes discussões sobre o governo representativo. O ataque liberal dirigia-se sobretudo ao Poder Moderador que, segundo eles, falseava o governo parlamentar. O Imperador, pela Constituição, podia indicar livremente os ministros, o que o dispensava de obedecer à maioria da Câmara, instaurando o que os liberais chamavam de poder pessoal. Respondiam os conservadores que esta era a lei e que devido às fraudes eleitorais haveria ditadura de um partido se o Imperador não fosse livre em sua escolha. O poder pessoal era, nesta visão, essencial para manter o rodízio dos partidos no governo. No debate, o arsenal teórico liberal vinha de autores e da prática inglesa. O conservador vinha de autores e da prática francesa.

Logo a seguir veio o ataque à centralização administrativa. O que se combatia aqui era a centralização das decisões de

<sup>12</sup> Os dados estão em CARVALHO. *Teatro de sombras*. A política imperial, capítulo 1.

assuntos provinciais e locais nas mãos do poder central, era a indicação dos presidentes de província pelo governo central, era a falta de autonomia desses presidentes, era o cerceamento das assembleias provinciais, era a falta de executivos e de orçamentos municipais. O principal teórico da descentralização, Tavares Bastos, identificava federalismo com liberdade, centralismo com despotismo. A autonomia das províncias devia ser, segundo ele, a base do governo representativo. A equação que estava por trás de seu argumento era que "absolutismo, centralização, império são expressões sinônimas".<sup>13</sup> O inverso era óbvio, embora o autor não se declarasse republicano: liberdade, federalismo, república são expressões sinônimas. A fonte de inspiração aqui era, confesadamente, *O Federalista* e a experiência norte-americana.

A equação apareceu abertamente no manifesto republicano de 1870. O manifesto atacava o Poder Moderador e a centralização como fontes de despotismo e atribuía a centralização à monarquia. A origem e a força da centralização estaria no interesse monárquico. A autonomia das províncias era colocada como ponto central, inclusive para garantir a unidade do País: "Centralização — desmembramento. Descentralização — unidade." Invertia-se a equação anterior que colocava a centralização como condição para a unidade do País. A posição republicana manteve-se coerente até o fim, com pequenas variações. A principal divergência entre os republicanos vinha dos positivistas que punham ênfase menor na federação, ainda receando que ela ameaçasse a unidade do País. Os republicanos paulistas, ao contrário, não hesitavam em pregar abertamente a separação, não considerando como valor em si a manutenção da unidade do País.<sup>14</sup>

A posição federalista tinha agora a ajuda de dois fatores. Um deles era o próprio êxito da Monarquia em manter a unidade e a estabilidade política do País, reduzindo assim o receio de uma nova experiência regencial. O outro era a mudança na geografia econômica. O café continuava sendo o carro-chefe da economia nacional, mas boa parte de sua produção

<sup>13</sup> TAVARES BASTOS. *A província*, p.21.

<sup>14</sup> O manifesto republicano pode ser encontrado em BRASILIENSE. *Os programas dos partidos e o Segundo Império*. A posição dos paulistas foi exposta com maior clareza em SALES. *A pátria paulista*.

deslocara-se do Vale do Paraíba, no Rio de Janeiro, para o oeste paulista, onde já começava a ser utilizada mão-de-obra livre proveniente da imigração européia. São Paulo tornara-se a província mais rica e mais dinâmica, e seus políticos apontavam a centralização como mecanismo de transferência de renda para outras províncias mais atrasadas. O poder político não coincidia mais com o poder econômico.

Ao final do Império, a percepção da mudança política e econômica levou alguns monarquistas a adotarem o federalismo sem renunciar ao princípio monárquico. Dois deles se destacaram, Joaquim Nabuco e Rui Barbosa. Nabuco, o grande líder do movimento abolicionista, apresentou projeto em 1885, idêntico ao de 1831, pedindo uma federação monárquica. Argumentou que federação era parte da evolução natural do País, interrompida pelo *Regresso* do final da década de 30. O tamanho do País, a diversidade de interesses exigiam administração descentralizada. Presidentes escolhidos pelo governo central não tinham conhecimento adequado das realidades locais, nem interesse em fazer boa administração. Sem federação também não havia democracia real, pois não havia autogoverno. A centralização equivalia a uma situação colonial. Em 1888, já feita pela monarquia a abolição, Nabuco voltou ao assunto, insistindo em sua urgência, pois já se formavam duas ou três nações distintas, especialmente no sul. Só a federação, como dizia o manifesto de 1870, podia preservar a unidade. Mas insistia agora, mais do que em 1885, em conservar a monarquia. Federação com república, argumentava, levaria ou ao despotismo do governo central, ou ao desmembramento, como mostrava o exemplo da América hispânica. Só os Estados Unidos tinham federação republicana sólida, mas com guerra civil e crises sucessórias como em 1876. No Brasil, cada eleição presidencial seria ocasião de graves perturbações. Uma federação de repúblicas sob a monarquia seria a melhor garantia de liberdade sem ameaçar a unidade.<sup>15</sup>

Feita a abolição em 1888, o grande tema político que ocupava as elites era a federação. Outro político liberal, Rui Barbosa, percebeu que a monarquia só poderia sobreviver ao descontentamento dos antigos donos de escravos e às pressões de

<sup>15</sup> Joaquim Nabuco expôs suas idéias principalmente na tribuna da Câmara. Veja seus *Discursos parlamentares*, p.395-430, 489-504.

São Paulo se adotasse a federação. Durante o ano de 1889, desenvolveu intensa campanha na imprensa e dentro do Partido Liberal em favor da bandeira federal. Argumentava que o separatismo, especialmente em São Paulo, mas também em Pernambuco, no Pará, no Rio Grande, adquiria dinâmica irresistível. Não era mais possível contê-lo pela força. A única maneira de salvar a monarquia era fazer a federação. Não havia incompatibilidade entre governo local e monarquia, como provara a Inglaterra, nem entre federalismo e centralização política, como mostrou Tocqueville a propósito dos Estados Unidos. Um mês antes da Proclamação da República, advertia: "Ou a monarquia faz a federação, ou o federalismo faz a república."<sup>16</sup>

O gabinete liberal propôs medidas tímidas de descentralização, hesitando diante da idéia de combinar monarquia e federação e vendo ainda, na última, um perigo à unidade do País. Tal timidez contribuiu para que fosse quase nula a reação das elites nacionais ao golpe militar que derrubou a monarquia a 15 de novembro de 1889. O principal político a participar do novo governo foi Rui Barbosa. Foi ele também o redator do projeto de governo para a nova Constituição. Sua posição agora era de defesa da união diante dos exageros estadualistas dos constituintes. Agora sim, *O Federalista* podia ser usado, e o foi, em seu sentido próprio, isto é, não como defesa da descentralização, mas como argumento a favor do governo da União, em defesa da centralização política. Rui conservara da tradição imperial a preocupação com a unidade nacional. Seria a mais dolorosa das decepções, argumentou, se a república confirmasse a acusação monárquica de que seria causa de separatismo.

## A QUERELA DO FEDERALISMO

Esta é, em resumo, a história do federalismo, ou da ausência de federalismo, até a Proclamação da República em 1889. Não tendo havido federalismo autêntico, nem mesmo durante da

<sup>16</sup> A campanha federalista de Rui Barbosa foi feita na imprensa. Os artigos estão dispersos em suas *Obras completas*. Vejam-se, especialmente, o v.XVI, tomos III, VI, VII, e v.XVII, tomos I e II.

Regência, houve, no entanto, como conseqüência da reação à centralização, um rico debate sobre o tema, cujas ressonâncias ainda se fazem ouvir nos dias de hoje. Cabe, pois, nesta seção final, precisar melhor os termos do debate.

Ao longo da exposição, já foram dadas indicações de que o federalismo, embora tivesse base em uma realidade sociológica que vinha desde a época colonial, foi formulado de maneiras distintas em momentos distintos por grupos distintos. Havia divergência, nem sempre explicitada, quanto ao conteúdo do conceito, isto é, quanto a sua relação com outros conceitos como liberdade, *self-government*, democracia. Havia também divergência quanto à pedagogia política, isto é, quanto ao papel das leis e dos costumes na evolução dos povos. São questões cuja relevância permanece atual.

Um modo de iniciar a discussão é tentar mapear as divergências em torno das relações entre descentralização e liberdade. O debate poderia ser ilustrado pela tabela que segue:

		Liberdade	
		Não	Sim
Centralização	Sim	1	2
	Não	3	4

A tabela indica as possíveis relações entre liberdade e centralização administrativa, no sentido tocquevilliano da palavra.<sup>17</sup> A posição tradicional dos liberais, desde a década de 1830, foi a de que liberdade exige descentralização, despotismo requer centralização, portanto, somente são coerentes as posições 1 e 4 da tabela. Nesta postura, o poder central é visto sempre de maneira negativa, ele é inimigo das liberdades civis, mata a iniciativa das localidades e dos indivíduos, impede o desenvolvimento da prática da cidadania. A receita para o Brasil imperial, portanto, seria representada pela trajetória 1 → 4. O melhor representante deste ponto de vista foi Tavares Bastos, político do Partido Liberal que não chegou a viver o drama da década de 30 e pôde assim defender uma postura liberal mais ortodoxa.

Para os conservadores, a relação era mais complicada. Falo, naturalmente, de conservadores preocupados com o problema da liberdade, daqueles que Victor Hugo chamava de liberais conservadores, a geração que veio após a Revolução e a criticava sem a negar, como Tocqueville, Benjamin Constant, Guizot, Thiers. No Brasil, este grupo foi representado principalmente pelo visconde de Uruguai, político e teórico do Partido Conservador, um dos principais engenheiros do *Regresso* e depois seu crítico. Para os conservadores puros, a questão não se colocava, pois a liberdade não era um valor que superasse o valor da ordem e da unidade nacional. Para eles, a centralização era a única opção aceitável. Mesmo um reformista social como José Bonifácio não tinha dúvidas quanto à escala de valores: a liberdade era perigosa, a grandeza do País era um imperativo.

Para conservadores liberais como Uruguai, a liberdade era ameaçada não só pelo Estado como também pelos particulares. A experiência da Regência, segundo ele, tinha ensinado essa lição. O aumento do poder das assembleias provinciais tinha

<sup>17</sup> Tocqueville distinguia entre centralização governamental e centralização administrativa. A primeira diz respeito aos interesses gerais do País, como defesa, relações internacionais, moeda, correios. A segunda tem a ver com os interesses regionais ou locais. A centralização governamental, segundo ele, era indispensável; a administrativa prejudicial ao desenvolvimento do espírito de cidade. Os Estados Unidos eram exemplo de grande centralização governamental e grande descentralização administrativa. Ver TOCQUEVILLE. *De la démocratie en Amérique*. Les grands thèmes, p.74.

permitido o fortalecimento das facções locais, germe das revoltas. Isto ameaçava, é certo, a unidade do País, que ele prezava. Mas ameaçava também a liberdade do cidadão. A vitória de uma facção local significava o fim da liberdade dos partidários da outra, significava o reino do arbítrio, o fim do governo civilizado. A situação era agravada pelo uso de outras inovações "americanas" da Regência, como o juiz de paz e o julgamento pelo júri. Mesmo na ausência de conflitos abertos, a justiça eletiva e o julgamento por jurados no interior do País significavam a implantação da impunidade. Como o juiz de paz era eleito, dependia dos potentados locais. Os jurados estavam na mesma condição de dependência. O resultado era que nenhum poderoso era levado a julgamento. Quanto aos pobres, em geral tinham a proteção de algum fazendeiro e também acabavam livres. Apenas para os pobres livres não relacionados com os poderosos, a justiça podia funcionar com alguma propriedade.

Nestas circunstâncias, e Uruguai documentou extensamente o fato com base em sua experiência como presidente da província do Rio de Janeiro, o Estado também podia ser fator de garantia da liberdade contra o arbítrio particular. O poder distante era menos despótico do que o poder próximo. Não só menos despótico: podia ser um elemento de civilização, de garantia de direitos graças a uma justiça independente dos potentados locais e graças ao arbitramento pacífico das lutas políticas locais. Nas circunstâncias brasileiras, enfim, e em todas as que a ela se assemelhavam, o Estado podia ser um pedagogo da liberdade e não um assassino da liberdade como queriam os liberais.

Uruguai viajara pela Europa, sobretudo pela França e pela Inglaterra, e estudara em livros o sistema norte-americano. Tirara disto duas conclusões. Do sistema centralizado francês deduzira que o Estado central não é impedimento às liberdades civis. O cidadão francês tinha seus direitos garantidos e tinha o benefício dos serviços públicos. Do sistema norte-americano aprendera que as liberdades políticas só são garantidas pelo *self-government*. Era a mesma observação de Tocqueville que ele cita: "Um país pode ter instituições livres, mas se não tiver o governo local não terá o espírito da liberdade."<sup>18</sup>

<sup>18</sup> Veja TOCQUEVILLE. *De la démocratie en Amérique*. Les grand thèmes, p.59; e VISCONDE DE URUGUAI. *Ensaio sobre o direito administrativo*, p.405.

Mas como desenvolver o *self-government* nas circunstâncias brasileiras, onde a experiência mostrara que o poder local é arbitrário, onde não havia espírito cívico, onde a civilização não introduzira o hábito da liberdade? Pergunta semelhante se fizera Tocqueville com relação à Europa. Quando as comunas são inertes, é possível que o poder central as possa administrar melhor do que elas mesmas o fariam, mas neste caso teríamos súditos e não cidadãos. Era o caso da Europa, onde o Estado era um estranho, mesmo quando eficiente, onde as pessoas se submetiam à lei mas a viam como inimiga. Como acordar tais comunas, como introduzir nelas o espírito da cidade? Tocqueville não tinha resposta para a pergunta, embora preferisse o *self-government*, apesar de ser às vezes algo caótico e pouco racional. O envolvimento das pessoas no governo tinha vantagens políticas indiscutíveis, tornava-as cidadãos, fortalecia o patriotismo. O *self-government* era também particularmente importante em sociedades democráticas (isto é, igualitárias), pois tais sociedades tendiam ao despotismo do poder central. Instituições provinciais e locais tornavam-se uma barreira ao despotismo.

Uruguai achava que o Estado podia exercer o papel de pedagogo da liberdade, de educador do povo para o autogoverno, de instrumento de civilização. Voltando à tabela, a receita que apresentava para a situação brasileira podia ser apresentada do seguinte modo: 1 → 2 → 4, isto é, de uma posição em que havia centralização sem liberdade a outra com centralização e liberdade civil para finalmente chegar-se ao ideal de descentralização e liberdade política. Para o Brasil, significava isto corrigir os exageros do *Regresso* conservador que ele próprio ajudara a promover. Significava fazer ampla descentralização administrativa, entendida não à maneira de Tocqueville, mas como ampliação dos serviços do Estado para todo o País e outorga de autonomia de ação às agências locais de governo. Mantendo sua analogia, significava diminuir a cabeça do governo e espichar seus braços e pernas. Com isto, acreditava, haveria garantia dos direitos civis e preparação para o exercício dos direitos políticos. A descentralização prematura só poderia levar à oligarquização, ou seja, na tabela que vimos usando, ao percurso 1 → 3.

O grande debate, dentro do campo monárquico, se deu entre Uruguai e Tavares Bastos. Havia entre eles uma divergência quanto ao papel do Estado e quanto às estratégias de

transformação. Tavares Bastos, como já ficou dito, desconfiava só do poder central como ameaça à liberdade. Todo o segredo estava em reduzir sua força e seu alcance. A chave da liberdade estava na autonomia local. Mais ainda: a liberdade deveria ser conseguida por intermédio da autonomia local. O estado central não podia ser instrumento de liberdade, os poderes locais não podiam ser inimigos da liberdade. Tratava-se, então, de implantar imediatamente a descentralização, de seguir o exemplo dos Estados Unidos, ou, pelo menos, de voltar ao espírito da Regência e do Ato Adicional. Nada de França, os anglo-saxônicos é que deviam ser o modelo.

Como se vê, havia concordância entre os dois pensadores quanto ao objetivo final, a liberdade política alimentada pelo autogoverno local. Mas discordavam dos métodos e esta discordância tinha a ver com o papel do Estado. Na tradição da escola inglesa, sobretudo de Stuart Mill, os liberais acreditavam que o pedagogo da liberdade só podia ser a própria liberdade, só podia ser seu exercício continuado. Ninguém poderia aprender a ser livre sendo governado por outro. Rui Barbosa retomou o mesmo raciocínio ao final do Império respondendo ao argumento conservador que condicionava reformas à existência prévia de costumes. Este argumento, disse, foi sempre a arma dos retrógrados contra o progresso. Costumes são importantes mas podem e devem ser mudados pela propaganda e pelas leis. As reformas podem tornar-se escolas de costumes. Como se vê, tanto Uruguai como Tavares Bastos e Rui Barbosa pediam a interferência do Estado, o primeiro para regular, os dois outros para desregular.

Estes eram os termos do debate sobre as relações entre federalismo e liberdade como expostos por seus melhores representantes. Cabe agora ir um pouco além dos aspectos óbvios da discussão. Defender a liberdade era uma atitude bem vista por todos, raros se atreveriam a combatê-la. Mas é preciso perguntar se tudo se devia ao amor à liberdade. É possível admitir que o amor à liberdade fosse sincero entre os ideólogos das duas posições, mas é duvidoso que fosse assim também entre os seguidores dessas idéias, entre os que formavam a base social do centralismo e do federalismo. É preciso, em suma, fazer um pouco de sociologia do federalismo.

A breve revisão histórica mostrou que havia no País, desde a colônia, forte base localista, importantes fatores centrífugos.

O elemento localista não cessou de se manifestar durante o processo de independência e durante toda a Regência. A centralização imperial foi um *tour-de-force* para o qual colaboraram vários fatores: a formação da elite política, o cansaço com as revoltas, o receio de perturbação da ordem social escravista, o temor da fragmentação do País, o apelo simbólico da monarquia entre as populações rurais e seu apelo instrumental entre as elites. Assim que passou o efeito da ação ordenadora da centralização, e assim que terminou a coincidência entre o centro político e o centro econômico, voltaram as demandas de descentralização, sobretudo nas províncias mais dinâmicas.

Mas eram demandas de liberdade, como argumentavam seus teóricos? Dificilmente. As análises do mundo rural do Império, que respondia por 80% da população e por quase toda a riqueza, concordam em que se tratava de um mundo oligárquico dominado por grandes proprietários com seus escravos e seus dependentes. Era um mundo sem direitos civis e em que os direitos políticos eram tutelados pelos senhores de terra. A resistência contra a interferência do poder central tinha nesses casos um ingrediente oligárquico, era a defesa do poder privado, de seus privilégios, de sua prepotência. Assemelhava-se à velha luta dos senhores feudais contra o rei e as cidades. As revoltas de natureza descentralizadora mais nítida, como as de Minas, São Paulo, Rio Grande, eram lideradas por potentados locais, com pouca inspiração popular. Rui Barbosa, que tanto defendeu a federação, reconhecia que não se tratava de demanda popular como o abolicionismo, era demanda das elites políticas.

A grande força por trás do movimento republicano, sobretudo em São Paulo e no Rio Grande, era o federalismo e não a liberdade, embora os dois fossem apresentados como sinônimos. Os republicanos, como os liberais, estavam divididos em dois grupos que conviviam, mas cujos interesses divergiam. No Rio de Janeiro, maior centro urbano do País, o liberalismo predominava, mas em São Paulo, onde estava o setor mais forte do partido, interessava mais o federalismo. O partido republicano de São Paulo só apoiou a abolição um ano antes de sua decretação pelo governo central. A ênfase no federalismo e, mais ainda, em seu aspecto econômico, chegava a perturbar Alberto Sales, o teórico do partido em São Paulo, levando-o a tentar justificar filosoficamente a descentralização

ou mesmo a separação. Era uma confissão do que realmente interessava: o lado econômico, o interesse dos donos da economia da província. A liberdade do povo não entrava nas cogitações desses federalistas.

Como era de esperar, o lado conservador também não estava livre de ambigüidades. Uruguai podia ser totalmente sincero ao acreditar no papel educador do Estado e estava certo ao apontar os efeitos perversos da descentralização no contexto brasileiro. Mas o apoio político ao centralismo era menos inocentes. O centralismo ligava-se diretamente à tradição absolutista, mesmo que fosse o absolutismo ilustrado à maneira de Pombal, e ligava-se ainda aos setores econômicos que não podiam mais dispensar o apoio do Estado como mecanismo de dominação. No Brasil, esses setores eram formados pelo grande comércio urbano, quase todo controlado por portugueses, alvo imediato das revoltas urbanas da Regência, e também pela grande agricultura de exportação, sobretudo do Rio de Janeiro, da Bahia e de Pernambuco. Não estava na preocupação desses grupos educar o povo para a liberdade, interessava-lhes conter a mobilização popular, impedir qualquer progresso dos direitos civis e políticos.

As ambigüidades de liberais e conservadores refletiam-se no comportamento dos dois partidos. O Partido Liberal compunha-se de um setor urbano, formado sobretudo de profissionais liberais, e de um setor rural centrado na agricultura de mercado interno. O setor urbano entendia liberalismo como defesa das liberdades públicas, o setor rural o via como defesa dos interesses oligárquicos. A divisão paralisava o partido: as reformas propostas pelo setor urbano eram sabotadas pelo setor rural. Algo semelhante se dava no Partido Conservador, cuja composição social incluía, grosso modo, um setor burocrático e um setor rural ligado à agricultura de exportação. As tentativas de reforma que levassem à redução do poder dos grandes proprietários, como as referentes à abolição da escravidão, eram vetadas pelo setor rural do partido. Por ser mais disciplinado, o Partido Conservador foi mais eficaz em implementar reformas, sobretudo as referentes à abolição da escravidão. Mas, ao fazê-lo, dividia-se internamente e se enfraquecia. Liberais importantes e conservadores

divididos acabavam contribuindo para a erosão da legitimidade do sistema como um todo.<sup>19</sup>

Se tomarmos as duas tradições federalistas americanas, a hamiltoniana, exposta no clássico *O Federalista*, preocupada com o fortalecimento do governo central, e a jeffersoniana, depois desenvolvida por Tocqueville, que enfatizava o *self-government*, concluiremos que a cópia feita pelo Brasil e por vários outros países da América Latina tinha em vista a segunda tradição. Federalismo entre nós significava e significava descentralização, *self-government*, condição para a liberdade, senão a própria liberdade.<sup>20</sup> Além da inversão do sentido da palavra, houve ainda, o que é mais importante, uma inversão histórica. O *self-government* das *townships* e Estados era expressão da liberdade individual e do igualitarismo que marcavam a sociedade dos pioneiros. A liberdade e o igualitarismo é que eram a fonte do *self-government* e do espírito cívico tão admirado por Tocqueville e outros observadores. No Brasil, julgou-se que a quebra da centralização e a introdução do federalismo trariam, automaticamente, a liberdade e a igualdade; acreditou-se que o efeito geraria a causa.

Uma vez que a sociedade brasileira não tinha o espírito da liberdade individual nem do igualitarismo, era formada de súditos e não de cidadãos; e de súditos hierarquizados pela escravidão, pela cor, pelo sexo, pela ocupação, pela educação, a simples introdução do federalismo por uma medida legal não poderia fazer a mágica de democratizá-la. Federalizar era necessariamente reforçar as estruturas sociais de poder preexistentes, era reforçar a desigualdade, a hierarquia, o privatismo. Não surpreende que o federalismo fosse bem-vindo aos poderes locais. A experiência do federalismo na Primeira República (1889-1930) foi exemplar. Existe quase consenso na literatura quanto ao fato de ter sido este período o ponto alto do poder das

<sup>19</sup> Uma discussão dos partidos políticos no Império pode ser encontrada em CARVALHO. *A construção da ordem*. A elite política imperial, capítulo 8.

<sup>20</sup> A tradição libertária e igualitária de Jefferson acabou sendo apropriada e totalmente desfigurada pelos sulistas em defesa da escravidão, sob a capa dos direitos dos Estados. Neste sentido não seria fora de propósito uma comparação do federalismo sulista com o federalismo oligárquico brasileiro. Para o caso americano, veja NICHOLS. *Federalism versus democracy*. The significance of the civil war in the history of the United States federalism, p.49-75.

oligarquias rurais na história independente do País. Fala-se na "república oligárquica", na "república dos coronéis". A federação permitiu a mobilização das oligarquias locais e algumas delas tiveram êxito em organizar-se dentro dos Estados e montar partidos únicos sólidos, instrumentos ágeis na manutenção da ordem e na negociação com o governo federal. O sistema de negociação entre elites, que começava no município, passava pelo Estado e chegava ao governo federal, foi descrito em texto clássico de Victor Nunes Leal. Cumpru-se a profecia de Uruguai quanto ao perigo do domínio do despotismo do poder privado.

De alguma maneira, os liberais descentralizadores admitiam as dificuldades envolvidas em sua proposta, quando pregavam o papel das leis e da propaganda reformista na modificação dos costumes e da cultura. Mas então o problema central se deslocava para a estratégia de construção da cidadania: na versão do conservadorismo liberal, ela poderia ser construída a partir da ação do poder público, principalmente pela garantia dos direitos civis, acrescidos do direito à educação. Criada uma cidadania civil sólida, seria um passo para a cidadania política e para o autêntico *self-government*. Na versão do liberalismo monárquico, os males porventura decorrentes da descentralização seriam corrigidos com a prática da própria descentralização. A experiência da Regência teria sido frustrada pelo *Regresso* e não pelas liberdades provinciais. O liberalismo republicano, no entanto, desorientou-se ao verificar o fracasso da federação em produzir a liberdade. O único remédio que passou a receitar foi a educação. O campo ficou aberto para o novo conservadorismo, para a retomada da visão do Estado como demiurgo da nação, visão formulada principalmente por Alberto Torres. Do novo conservadorismo veio a sustentação ideológica do regime autoritário de 1937.

Extrapolando da experiência imperial, verifica-se que na prática política brasileira nem o centralismo levou à educação cívica, nem o federalismo levou à garantia da liberdade. O primeiro sempre tendeu para o despotismo do governo, o segundo para o despotismo do poder privado. O debate sobre federalismo e centralismo nos leva, assim, inevitavelmente à

busca de uma sociologia e de uma antropologia da sociedade nacional.

(Publicado com o título *Federalismo y centralización en el Imperio brasileño: historia y argumento*. In: CARMAGNANI, Marcello (Coord.). *Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina*. México: Fondo de Cultura Económica, 1993. p.51-80.)

## BIBLIOGRAFIA COMENTADA

### 1. O LEGADO COLONIAL

Sobre a experiência colonial brasileira, há excelentes trabalhos de pesquisa e de interpretação. Entre os primeiros, podem ser citados:

BOXER, C.R. *The golden age of Brazil, 1695-1750*. Berkeley: University of California Press, 1962.

RUSSELL-WOOD, J.R. *From colony to nation*. Essays on the Independence of Brazil. Baltimore: [s.n.], 1975.

ALDEN, Dauril (Comp.). *Colonial roots of modern Brazil*. Berkeley/Los Angeles/London: University of California Press, 1972.

Entre os ensaios, enfatizando a força do poder privado, salientam-se:

OLIVEIRA VIANA. *Populações meridionais do Brasil*. Paulistas, fluminenses, mineiros. São Paulo: Monteiro Lobato e Cia., 1920.

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

Com ênfase oposta, há o texto clássico de FAORO, Raymundo. *Os donos do poder*. Formação do patronato político brasileiro. Porto Alegre: Globo, 1958.

Um excelente estudo da burocracia judiciária é o de SCHWARTZ, Stuart B. *Sovereignty and society in colonial Brazil*. The high court of Bahia and its judges, 1609-1751. Berkeley: University of California Press, 1973.



Uma visão geral do período é dada em  
BETHELL, Leslie (Comp.). *Colonial Brazil*. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.

## 2. A CENTRALIZAÇÃO IMPERIAL

Os textos de Faoro e Duarte, mencionados acima, são pertinentes também para o período imperial. Representam os pólos opostos de um amplo debate sobre o Estado e sociedade na história do Brasil. O livro de Viana também cobre o período e enfatiza a vitória do poder central no Império sobre os caudilhos locais. A racionalização do Estado, sua lenta libertação do poder privado, é discutida em

URICOECHEA, Fernando. *O minotauro imperial*. Burocratização do Estado patrimonial brasileiro no século XIX. São Paulo: Difel, 1978.

A ação centralizante da elite política é mostrada em  
CARVALHO, José Murilo de. *A construção da ordem*. A elite política imperial. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

Este mesmo autor discute o conflito e ajustes entre o Estado e os grandes proprietários em *Teatro de sombras*: a política imperial. São Paulo: Vértice/IUPERJ, 1988. Estes dois livros tiveram 2ª edição em um volume pela Ed. da UFRJ/Relume Dumará, em 1996.

O clientelismo político como fator unificador da política local e nacional é o tema de

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

Dados preciosos sobre as finanças imperiais podem ser encontrados em

CASTRO CARREIRA, Liberato de. *História financeira e orçamentária do império do Brasil desde a sua fundação, precedida de alguns apontamentos acerca de sua independência*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1889.

e em

CAVALCANTI, Amaro. *Resenha financeira do ex-império do Brasil em 1889*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1890.

Os conflitos locais entre autoridades, gerados pela descentralização regencial, têm uma boa discussão em FLORY, Thomas H. *Judge and jury in imperial Brazil, 1808-1881*. Austin: University of Texas Press, 1981.

A melhor descrição dos problemas da administração provincial é a do

VISCONDE DE URUGUAI. *Estudos práticos sobre a administração das províncias no Brasil*. Rio de Janeiro: B.L. Garnier, 1865. 2V.

A natureza da oposição paulista ao centralismo é o tema de  
SCHWARTZMAN, Simon. *São Paulo e o Estado nacional*. São Paulo: Difel, 1975.

Um rico e raro estudo da vida provincial, incluindo as relações com o governo central, pode ser encontrado em

QUEIRÓS MATTOSO, Kátia M. de. *Babia, século XIX*. Uma província no império. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1992.

Novamente, uma visão geral do período pode ser encontrada em

BETHELL, Leslie (Comp.). *Brazil*. Empire and republic. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.

## 3. O DEBATE SOBRE CENTRALIZAÇÃO E LIBERDADE

O primeiro texto sobre federalismo no Brasil de que temos notícia é de autor anônimo:

EXPLICAÇÕES Breves e Singelas sobre o que he Federação. Opúsculo dividido em 7 capítulos e oferecido aos Brasileiros em geral por hum seu Amigo. Rio de Janeiro: Typ. Nacional, 1831.

Sua inspiração parece ser *O Federalista*, embora não o cite. É uma defesa equilibrada do centralismo, que considera ser a tendência geral dos Estados, inclusive dos Estados Unidos. Reconhece a importância da descentralização para conter o despotismo, e da centralização para defender a liberdade dos cidadãos contra o arbítrio privado. O debate posterior não se refere a este texto. As obras centrais aí são as do

VISCONDE DE URUGUAI. *Ensaio sobre o direito administrativo*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1960. (1ª edição em 1862).

e de

TAVARES BASTOS. *A província*. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1937. (1ª edição em 1870).

Veja-se também

TAVARES BASTOS. *Cartas do solitário*. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1938. (1ª edição em 1862).

Os argumentos centrais contra e a favor da descentralização encontram-se nesses textos. A defesa do poder moderador é feita por Uruguai no texto citado acima; a crítica está em

GOES E VASCONCELOS, Zacarias de. *Da natureza e limites do poder moderador*. Rio de Janeiro: Laemmert, 1862.

A defesa do federalismo dentro da monarquia encontra-se em NABUCO, Joaquim. *Discursos parlamentares*. Rio de Janeiro: Câmara dos Deputados, 1950. p.395-430, 489-504.

e em

BARBOSA, Rui. *Obras completas*. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1946/1947. v. XVI, tomos III, VI, VII; v. XVII, tomos I e II.

As posições dos partidos em relação ao problema, inclusive do Partido Republicano, fortemente federalista, está em

BRASILIENSE, Américo. *Os programas dos partidos e o Segundo Império*. São Paulo: Tip. Jorge Sekler, 1878.

A defesa mais explícita do federalismo, propondo mesmo por uma separação inicial, é a de

SALES, Alberto. *A pátria paulista*. Brasília: Ed. da Universidade de Brasília, 1983. (1ª edição em 1887).

A crítica republicana ao federalismo começou com um texto apaixonado de

ROMERO, Sílvio. *A bancarrota do regime federativo no Brasil*. Porto: Tip. de Arthur José de Souza & Irmão, 1912.

Sua formulação mais sistemática está em

TORRES, Alberto. *A organização nacional*. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1938. (1ª edição em 1914); e *O problema nacional brasileiro*, São Paulo, Cia. Editora Nacional, 1978. (1ª edição em 1914).

#### 4. OBRAS GERAIS SOBRE O FEDERALISMO

Apesar da implantação do federalismo em 1889 e dos constantes debates que tem suscitado, são poucos os estudos aprofundados sobre o tema. A maioria dos autores limita-se a artigos na imprensa ou em revistas especializadas. Para um amplo levantamento bibliográfico, que inclui também outros países, veja "Federalismo", em

BOLETIM DA BIBLIOTECA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, n.14, p.401-445, 1965.

Talvez a única história do federalismo no Brasil seja a de OLIVEIRA TORRES, João Camilo de. *A formação do federalismo no Brasil*. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1961.

Veja também

SILVEIRA, Rosa Maria Godoy. *Republicanismo e federalismo*. Um estudo da implantação da República brasileira (1889-1902). Brasília: Senado Federal, 1978.

A análise clássica do funcionamento do federalismo na Primeira República é a de

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1975. (1ª edição em 1949).

Para a época mais recente, há uma útil coletânea de artigos em

HORTA, Raul Machado et al. *Perspectivas do federalismo brasileiro*. Belo Horizonte: Ed. da Revista Brasileira de Estudos Políticos, 1958.

Entre os textos clássicos que mais afetaram a discussão do federalismo no Brasil, estão *O Federalista*, cuja primeira tradução foi publicada no Rio de Janeiro, em 1840, e *A Democracia na América*, de Alexis de Tocqueville.

#### OUTRAS OBRAS CITADAS

AUTOS DA DEVASSA DA INCONFIDÊNCIA MINEIRA. Brasília/Belo Horizonte: Câmara dos Deputados/Governo do Estado de Minas Gerais, 1976. 9V.

- ALMEIDA PRADO, J.F. D. *João IV e o início da classe dirigente do Brasil*. São Paulo: Editora Nacional, 1968.
- BRASILIENSE, Américo. *Os programas dos partidos e o Segundo Império*. São Paulo: Tip. Jorge Sekler, 1878.
- FREI CANECA. *Ensaios políticos*. Rio de Janeiro: Puc/CFC/Editora Documentário, 1976.
- MAXWELL, Kenneth. R. *A devassa da devassa*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.
- MIRANDA, José Antônio de. Memória constitucional e política sobre o Estado presente de Portugal e do Brasil. In: *O debate político no processo de Independência*. Rio de Janeiro: Conselho Federal de Cultura, 1973.
- NABUCO, Joaquim. *Discursos parlamentares*. Rio de Janeiro: Câmara dos Deputados, 1950.
- NICHOLS, Roy F. Federalism versus democracy. The significance of the civil war in the history of the United States federalism. In: POUND, Roscoe et al. *Federalism as a democratic process*. New Brunswick: Rutgers University Press, 1942. p.49-75.
- REFLEXÕES sobre a necessidade de promover a união dos Estados de que consta o Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves nas quatro partes do mundo. In: *O debate político no processo de Independência*. Rio de Janeiro: Conselho Federal de Cultura, 1973.
- SUZANNET, Comte de. *O Brasil em 1845; semelhanças e diferenças após um século*. Trad. Márcia de Moura Castro. Rio de Janeiro: Ed. da Casa do Estudante do Brasil, 1957.
- TOCQUEVILLE, Alexis de. *De la démocratie en Amérique*. Les grands thèmes. Paris: Gallimard, 1969. (Edité par J.-P. Mayer).