

O ARRANJO INSTITUCIONAL

O MINISTRO DOS NEGÓCIOS DO IMPÉRIO, Antônio Paulino Limpo de Abreu, assim apresentou o Ato Adicional à Regência, logo depois de aprovada sua versão final no parlamento, em 1834:

Os objetos provinciais acham-se cautelosamente descritos e extremados para se evitarem, destarte, os conflitos e as lutas intermináveis, que tão fatais podem ser aos interesses dos povos, comprometendo a sua paz e segurança; a unidade e energia de ação, sem as quais o corpo social enlanguece e definha, são conservados no governo geral para poder preencher com vantagens do Estado as variadas e difíceis obrigações a seu cargo; o princípio federal, amplamente desenvolvido, recebe apenas na sua aplicação aquelas modificações que são filhas do estudo e da experiência das nações mais cultas. [...] Releva, pois, senhor, que V. M. Imperial se digne de mandar promulgar esta lei de reforma, penhor da união das províncias, objeto dos votos e esperanças da nação a que preside, para que a sua execução faça sentir quanto antes todos os melhoramentos, e a par deles a prosperidade geral que promete e assegura.¹

A autonomia provincial e a unidade do território da América lusitana, sob a direção do governo do Rio de Janeiro, apareciam como

dois elementos de um mesmo projeto político que consagrava “o princípio federal”, considerado como “penhor da união das províncias”. Os objetos de competência dos governos provinciais estavam “cautelosamente descritos e extremados para se evitarem os conflitos e as lutas intermináveis”. O novo desenho institucional implementado a partir de 1831 criava governos provinciais autônomos e delineava as atribuições que caberiam, respectivamente, às províncias e ao centro, contemplando o anseio de autonomia de modo a não comprometer a unidade nacional. Dividia-se por uma reforma constitucional, as competências de Estado entre as duas instâncias.

Condição para a unidade de toda a América lusitana, a inserção das elites provinciais marcará a partir das reformas liberais a dinâmica do Estado brasileiro. Nesse sentido, a análise aqui apresentada difere daquelas que apontam a divergência de fundo entre liberais e conservadores como sendo a oposição entre descentralização e centralização, sendo a segunda a única alternativa que viabilizaria o Estado nacional.² Ilmar de Mattos, por exemplo, considera que para os liberais a prioridade era “conduzir a política de modo a assegurar o predomínio de cada grupo em seu âmbito provincial, e que deveria expressar-se numa distribuição tendencialmente mais equilibrada do aparelho de Estado pelo território imperial”,³ ou seja, um regime descentralizado mas de difícil execução, segundo o autor, porque entre os liberais a unidade de ação em torno de uma política geral para o Império era prejudicada pelas fissuras que os dividiam, de acordo com as províncias, quanto aos fundamentos desta política e quanto ao modo de agir, “mas também e sobretudo como decorrência da prevalência dos interesses mais imediatos e particulares dos grupos locais”.⁴ Já os conservadores defendiam, a seu ver, um regime centralizado, que deveria, nas palavras de um de seus principais líderes, Paulino José Soares de Souza, “armar o poder com os meios indispensáveis para emancipar-se das tutelas das facções”,⁵ o que significava, segundo Mattos, “uma distribuição desigual do aparelho de Estado pelo espaço territorial do Império”,⁶ através de um regime centralizado, cuja defesa conferia coesão aos conservadores “em torno de um determinado projeto político para o Império, não obstante os interesses regionais sempre presentes”.⁷

O que se procurará demonstrar aqui é que a proposta de uma distribuição equilibrada do aparelho de Estado pelo território imperial era um projeto nacional capaz de articular as diversas elites provinciais, uma vez que estas não se confundiam com as forças localistas. E esse projeto não era apenas dos liberais mas também dos conservadores, pois o que os dividia eram divergências pontuais em torno das dificuldades para sua implementação. Para demonstrá-lo, não basta analisar o discurso dos principais protagonistas envolvidos, mas é igualmente necessário analisar o que, para além das palavras, foi realizado por esses protagonistas, ou seja, a legislação aprovada pelos liberais na década de 1830 e pelos conservadores na década de 1840. O efetivo funcionamento do aparato institucional a partir dessa legislação será examinado nos dois próximos capítulos.

O desenho institucional passou a ser objeto do debate e de decisões do parlamento antes mesmo da abdicação de d. Pedro. Em um primeiro momento, as limitações impostas pela Constituição de 1824 permitiam apenas estabelecer a organização do poder local, a fim de garantir alguma autonomia e, ao mesmo tempo, enquadrar os municípios na dinâmica do novo Estado. Tais medidas serviram para preparar o terreno para as reformas que viriam a seguir. A organização municipal foi objeto de deliberação no parlamento desde que este se reuniu em 1826. Se os estreitos limites impostos pela Carta outorgada impediam a plena implementação do projeto liberal, nas brechas deixadas por essa Constituição era possível pleitear, ao menos, alguma autonomia para o poder local. Nesse sentido, os deputados apegaram-se a uma figura cara ao liberalismo europeu, a do juiz de paz eleito. Paralelamente, priorizaram também a regulamentação do funcionamento das Câmaras Municipais, único órgão legislativo cujas decisões não dependiam de sanção imperial. De modo que em 1827 seria promulgada a lei que criava o juizado de paz, e em 1828 seria a vez daquela referente às Câmaras Municipais.

A discussão sobre a magistratura eletiva iniciou-se quando Vergueiro apresentou um projeto geral para regulamentar a administração municipal, incluindo as Câmaras. Entretanto, como no Senado já estava em andamento um projeto sobre estas, que resultaria na lei

de 1828, os deputados se restringiram ao exame da parte especificamente referente ao juizado de paz. Esse cargo estava previsto na Constituição. Faltava, contudo, definir suas atribuições, as quais os liberais queriam amplas e abrangentes. O posto era inspirado em similar existente em Portugal, onde cumpria o papel de um magistrado autônomo, graças ao seu caráter eletivo. Na versão brasileira, ele se tornaria a primeira cunha do liberalismo inserida no pilar da centralização.⁸ Escolhido localmente, o juiz de paz nada devia fosse ao governo central, fosse ao próprio imperador. Podia, portanto, exercer suas funções de maneira autônoma e, devido à amplitude delas, tornar-se uma poderosa exceção no interior da centralização político-institucional que caracterizava o Primeiro Reinado. Isso, contudo, não significa que não tenha havido a intenção, por parte dos legisladores, de manter os juizes de paz sob algum controle do governo central. Segundo a nova lei, o governo tinha o direito de suspendê-los, caso contrariassem as prescrições legais, o que na prática, porém, se mostraria extremamente difícil.

A lei previa que cada freguesia teria um juiz de paz eleito da mesma maneira e ao mesmo tempo que os vereadores. E definia caber ao juiz as funções e ações iniciais do processo criminal: realizar o auto de corpo de delito, interrogar os suspeitos do crime, prendê-los e remetê-los ao juiz criminal. Além disso, tornava-o responsável por tentar a conciliação entre as partes em litígios não criminais, julgar pequenas demandas, fiscalizar a execução das posturas policiais das Câmaras, resolver as contendas entre moradores do seu distrito acerca de caminhos, pastos e danos contra a propriedade alheia, fazer destruir quilombos, comandar a força armada para desfazer ajuntamentos que ameaçassem a ordem estabelecida, etc.⁹ Suas vastas atribuições o tornavam um homem poderoso na localidade, principalmente porque o juiz de paz tinha, ainda, uma influência decisiva na qualificação eleitoral, ao ser também o responsável por decidir, a cada eleição, quem teria direito de voto. A lei de 1828, referente às Câmaras Municipais, determinaria que as listas de qualificação para a eleição de vereadores fossem elaboradas pelos juizes de paz. Em 1830 uma nova lei estenderia esse poder às eleições de deputados gerais,

ao estabelecer que as assembleias paroquiais, nas quais eram escolhidos os eleitores, bem como os colégios eleitorais, deveriam ser presididos pelos juizes de paz.

O fato de ser o juiz de paz um cargo eletivo acabou por deixar nas mãos dos fazendeiros, que manipulavam o resultado de sua eleição, a designação daquele que ocuparia o posto, utilizando-o para a defesa de seus interesses pessoais. Segundo levantamento feito por Thomas Flory na Bahia e no Rio de Janeiro, na maioria das vezes eram os próprios fazendeiros que ocupavam o cargo.¹⁰ Por esse motivo, a criação do cargo de juiz de paz foi comumente interpretada como um benefício voltado para satisfazer apenas e diretamente os grandes proprietários rurais, favorecendo o poder local. Mas os liberais foram movidos também por outra ordem de preocupações.

Nas primeiras décadas do século XIX havia uma grande dificuldade em estender a hegemonia do Estado a todo o vasto território da colônia. A solução encontrada pelos liberais para garantir uma rede mínima de funcionários a serviço do Estado, inclusive nas localidades mais distantes, foi empregar as pessoas disponíveis nas vilas e municípios. Era preciso conferir poder às instâncias locais, as únicas então habilitadas para construir uma rede que alcançasse todo o território. Thomas Flory, referindo-se ao Código de Processo Criminal, aprovado em 1832 e que ampliaria ainda mais as atribuições dos juizes de paz, afirma que o favorecimento do poder local, através da magistratura eletiva, era uma forma de viabilizar o Estado nacional, devido às dificuldades em montar e estender uma ampla rede de funcionários que levassem sua autoridade a todas as diversas e dispersas localidades. Os juizes de paz, por sua vez, já existiam, estavam disponíveis, e eram ubíquos. Dessa forma, optou-se por ampliar suas atribuições.¹¹ Não é outro o sentido da defesa que Vergueiro fez, em 1827, do seu projeto sobre os juizes de paz, em resposta a um deputado que o questionava:

Eu quisera que o honrado membro, que tal avançou, estivesse nos sertões, nos lugares longínquos e quase desertos, para então ver os freqüentes assassínios que há em razão de não

haver uma autoridade a que se recorra, senão em muito grande distância, pois sendo necessário fazer jornadas muito longas e dispendiosas, vai cada qual fazendo justiça a si mesmo. Todos os que têm conhecimento do que se passa em lugares pouco povoados, hão de concordar que os assassinios são freqüentes, porque as partes não têm autoridade a que recorram. Por isso não devemos desamparar aquela gente, que está espalhada a grandes distâncias.¹²

Em relação às Câmaras Municipais, entretanto, os liberais adotaram posição inteiramente diversa, ao aprovar em 1828, sem discussão, a lei elaborada pelo Senado. Foi este um duro golpe na autonomia municipal: afinal, se comparadas com suas antecessoras coloniais, as Câmaras de 1828 tinham atribuições bastante limitadas. Cabia a elas administrar a cidade ou a vila, prestando contas ao conselho de província. Não podiam decidir livremente quer sobre a arrecadação de impostos, quer sobre sua aplicação. Tornavam-se portanto meros agentes administrativos. Ao mesmo tempo em que criavam uma poderosa autoridade municipal — o juiz de paz —, os liberais limitavam significativamente os poderes das Câmaras. Seu compromisso com a autonomia municipal parecia restringir-se ao aparato judiciário. Esta mesma dicotomia permanecerá em 1832, quando o projeto liberal se consubstanciar na promulgação do Código de Processo Criminal e da lei que determinava os artigos constitucionais a serem reformados pela próxima legislatura e que resultaria no Ato Adicional. O primeiro ampliará ainda mais as atribuições dos juizes de paz, enquanto a segunda limitará drasticamente a já reduzida competência das Câmaras. As causas dessa aparente contradição podem ser encontradas no próprio projeto liberal. Sua concepção de federalismo incluía alguma autonomia municipal, no âmbito maior da autonomia provincial. Ao mesmo tempo, contudo, os liberais nutriam pelas Câmaras uma profunda desconfiança, pois qualquer autonomia devia se dar no interior da moldura mais geral da unidade nacional. Pelo passado daquelas Câmaras como agentes das reivindicações localistas,¹³ os liberais temiam que uma excessiva liberdade pudesse vir a

ameaçar o próprio Estado nacional. Por outro lado, desejavam organizar uma rede tão extensa quanto envolvente que, aproveitando-se dos agentes locais, lograsse articular os pontos mais distantes do Império ao Estado que se construía. Divididos entre o anseio e o receio, optaram por uma organização municipal composta por duas instâncias: um juizado de paz com amplas atribuições judiciais e policiais e Câmaras Municipais com responsabilidade apenas administrativa.

O projeto apresentado por Vergueiro sobre a administração municipal em 1826 previa ainda uma terceira instância, um prefeito ou intendente para cada cidade e vila. A ser nomeado pelo presidente da província, caberia àquele executar e fazer executar as ordens desse presidente, comandar a força municipal, fiscalizar os empregados públicos, prender os criminosos e velar pelos bens e rendas provinciais e nacionais. Considerando que o presidente da província era de nomeação do imperador, fica patente que os liberais não buscavam simplesmente a autonomia municipal, mas sim um arranjo que combinasse e conciliasse autonomia com um forte vínculo com o Estado nacional. Os artigos que previam a criação do cargo de prefeito não constaram da versão final da lei e por esta razão o tema voltaria a ocupar o debate político anos depois, como se verá mais adiante.

Por fim, os liberais também aprovariam uma lei regulamentando o funcionamento dos Conselhos Provinciais previstos na Constituição. Em 1828, quando o Senado enviou à Câmara um projeto com esse objetivo, os deputados debateram acaloradamente a conveniência de aprová-lo sem examinar artigo por artigo, para que não se prolongasse ainda mais a ausência de um governo provincial, de que se ressentiam as províncias. Enquanto a Câmara não aprovasse uma lei regulamentando os conselhos, estes não poderiam ser instalados. Nesse debate, alguns argumentos apresentados vinculavam a necessidade de um governo provincial, mesmo que sem autonomia, à própria viabilidade do Estado nacional. O deputado Manoel Caetano de Almeida Albuquerque, por exemplo, defendeu a aprovação imediata do projeto do Senado, afirmando que

as províncias estão privadas de um remédio indispensável, porque a constituição, não sei que em algumas províncias do norte possa ter andamento sem os conselhos gerais de província e muito menos nas províncias remotas. Estas províncias não parecem pertencer à família brasileira!! Só as províncias do sul é que estão gozando dos benefícios da constituição. Nós não sabemos o que se passa nas províncias do norte e como sabemos as necessidades daquele povo? É pois de necessidade estabelecer já e sem demora os conselhos provinciais.¹⁴

No mesmo sentido manifestou-se o deputado pernambucano Holanda Cavalcanti, que, em defesa da aprovação imediata da lei que regulamentava os Conselhos Provinciais, reconhecia ser a unidade do Império dependente de dotar as províncias de um bom governo:

O primeiro fim a que nos devemos dedicar é a execução da constituição e a união das províncias do império. O que hão de dizer os habitantes do Pará, Maranhão, Piauí e Pernambuco quando virem que se ocupa a assembléia com uma coisa, qual a de um correio, que não há em cinco léguas de distância, como ontem aqui se ponderou, e que não se ocupa com coisas que dizem respeito às outras províncias? Dirão como dizem que a constituição é para o sul e não para o norte. É necessário desviar estas idéias, é necessário que tenha o norte aquilo que tem o sul.¹⁵

As grandes diferenças regionais, a imensa distância entre o centro e as províncias do Norte e a ausência de um aparelho de Estado com ramificações por todo o território nacional foram os argumentos principais daqueles que consideravam a organização de um governo da província a condição mesma para a adesão dos grupos provinciais ao Estado que se construía, mormente aqueles da região Norte, ressentidos com o pouco acesso que tinham às decisões políticas, centralizadas nas mãos de um governo distante. Os governos municipal e provincial, tal qual estabelecidos em 1827 e 1828, eram limitados

pela Constituição de 1824 e, por este motivo, ficaram bem aquém do que desejavam os liberais.

A insuficiência do alcance dessas leis foi responsável, entre outras questões, pelo acirramento, a partir de 1829, da oposição a d. Pedro I, de tal sorte que sua abdicação tornou-se inevitável, vindo afinal a se concretizar em 1831. Como questão de fundo, estava justamente o desejo dos liberais de desenhar o Estado conforme princípios federalistas mais amplos. Para substituir o imperador, a Constituição previa que deveriam ser indicados três regentes pela Assembléia Geral. Como esta não se encontrava instalada quando da abdicação, os deputados e senadores que estavam no Rio de Janeiro reuniram-se para indicar uma regência provisória. Os três nomes escolhidos deveriam governar apenas até que o parlamento, devidamente instalado, escolhesse os regentes permanentes. Foram nomeados como regentes provisórios José Joaquim Carneiro de Campos, Francisco de Lima e Silva e Nicolau Vergueiro. O primeiro, baiano, era ligado a d. Pedro, tendo sido seu ministro e participado da comissão que redigiu a Carta outorgada em 1824. Representava tanto o Norte quanto os políticos articulados em torno da Corte. O fluminense Francisco de Lima e Silva era general do Exército, com importante participação nos eventos finais que levaram d. Pedro I a abdicar do trono. Vergueiro, por sua vez, era o homem dos liberais do Centro-Sul.

Deputados e senadores parecem ter optado por uma regência que acomodasse — ou tentasse acomodar — os vários setores da elite imperial. Tal composição seria mantida dois meses depois, quando foi eleita a regência permanente. No lugar de Carneiro de Campos, e representando o Norte, foi nomeado o maranhense João Bráulio Muniz. Em nome dos liberais do Sul, assumiu José da Costa Carvalho: baiano de nascimento, era paulista por adoção, sendo proprietário do *Farol Paulistano*, jornal da capital da província que servia de porta-voz do grupo liberal paulista. O triunvirato foi completado com a permanência de Lima e Silva.

Os liberais detinham a maioria na Câmara dos Deputados e aproveitaram-se dessa condição para aprovar uma lei de regência que estabelecia a primazia do Legislativo sobre o Executivo. Uma comis-

são composta por Paula Souza, Costa Carvalho e o mineiro Honório Hermeto Carneiro Leão redigiu o projeto discutido na Câmara. Anos depois, tanto Costa Carvalho como Carneiro Leão se alinhariam nas fileiras daqueles que exigiam a revisão das reformas liberais, mas naquele momento, no que se referia aos poderes da Regência, compartilhavam a defesa da preeminência do Legislativo.

Entre as mudanças introduzidas estava a limitação ao exercício do Poder Moderador, que passava a ser exercido pelos regentes. Sua ação tornava-se dependente do referendo do ministro competente. Além disso, os regentes não poderiam dissolver a Câmara, direito que a Constituição originalmente reservara ao titular do Poder Moderador, mas que a lei de regência tornava nulo. Mais uma vez, Paula Souza foi a principal voz na defesa do projeto liberal, que revestia com nova roupagem o Poder Moderador:

[...] foi grande fortuna para a nação o apresentar-se esta ocasião de fazer-se uma lei para marcar as atribuições da regência, em que pode emendar-se este equívoco da constituição; porque não há governo representativo em que os atos do poder moderador não levem referenda. [...] Todos os publicistas que eu tenho lido são de opinião que todos os atos do poder em uma monarquia representativa pertencem aos ministros, os quais são os escudos com que o monarca se acoberta. Não há ordem, providência ou disposição executiva nos governos constitucionais, que não seja sujeita à referenda, até mesmo naqueles em que o chefe é responsável, e com muito mais razão se deve assim praticar a respeito do nosso que é uma monarquia representativa.¹⁶

A justificativa de Paula Souza apoiava-se em uma interpretação da monarquia constitucional que periodicamente voltava a ser apresentada por aqueles que desejavam limitar o poder do imperador. Esse argumento ganharia força nas últimas décadas do século XIX, à medida que o regime se enfraquecia e mergulhava em sua derradeira crise, ao passo que o debate se concentrava no poder pessoal do

imperador e na polêmica sobre quem, verdadeiramente, era responsável pelos atos do governo: d. Pedro II ou seus ministros.¹⁷

Ainda como parte das mesmas reformas, os liberais criariam, em 1831, uma nova força coercitiva, que claramente se adequava ao novo arranjo institucional em via de implementação. Tratava-se da Guarda Nacional, cujo projeto de criação foi devidamente aprovado tanto na Câmara como no Senado. A importância da Guarda Nacional estava no fato de que se tornaria a principal força coercitiva do Império, sobrepujando o Exército, deslocado para um segundo plano. Ao contrário deste, a Guarda, obedecendo estruturalmente à orientação das reformas, era organizada por província, onde se submetia ao juiz de paz e ao governo provincial.¹⁸ Inspirada em sua congênere francesa, seu princípio básico era o de que todos os cidadãos deveriam pegar em armas para defender seu país. Eram alistados obrigatoriamente todos os cidadãos brasileiros de 21 a 60 anos, desde que com renda para serem eleitores, nas cidades litorâneas, e para serem votantes nas cidades do interior. O alistamento era de competência do juiz de paz, a quem os guardas nacionais eram subordinados em primeira instância, e, em segunda, aos juizes criminais, presidentes de província e ao ministro da Justiça. Dado o caráter cívico da Arma, deveriam aqueles cidadãos servir sem o recebimento de nenhum soldo. O governo oferecia-lhes apenas o instrumental bélico, sendo cada guarda responsável pela compra e conservação do seu uniforme. Dado ainda aquele caráter, bem como sua inspiração francesa, os postos de oficiais eram eletivos: em cada paróquia, os guardas votavam nos seus oficiais de comando.

A Guarda Nacional surgiu, como nota Jeanne Berrance de Castro, para garantir a manutenção da unidade nacional, então sob ameaça das turbulências que marcaram a abdicação de d. Pedro. Um papel que não poderia ser desempenhado pelo Exército, “de reduzido efetivo, num clima de insubordinação quase geral [...]. Assim surgiu a Guarda Nacional — resposta civil dos liberais ao grave problema — como uma tropa econômica e eficiente para agir nesta emergência”.¹⁹ As previsíveis e incontornáveis dificuldades de montar um aparato coercitivo de abrangência nacional, a partir do distante

centro, levaram os liberais a optar, da mesma forma como já havia sido feito com o juizado de paz, por uma força organizada por província, e contando com a população local. Concretizava-se dessa forma, através da nova corporação, o projeto liberal quanto à força coercitiva do Império: uma milícia de escala nacional e devidamente atada ao centro, graças à subordinação ao presidente da província e ao ministro da Justiça. Ao mesmo tempo, porém, uma milícia organizada por província e por município, logo, com a garantia de certa autonomia, determinada pelo alistamento a cargo dos juízes de paz e, mais tarde, com a promulgação do Ato Adicional, pela competência das Assembléias Provinciais de decidirem sobre a regulamentação do funcionamento da Guarda. Tal configuração permitiu, por exemplo, que a elite gaúcha utilizasse a milícia da província para interferir nos conflitos armados da região do Prata, de maneira a apoiar seus aliados na região, sem necessariamente contar com a aprovação de uma política de intervenção pelo Rio de Janeiro.²⁰ A Guarda Nacional tornou-se um aparato eficiente na manutenção da ordem interna e foi a principal força coercitiva utilizada pelo governo central para a repressão das revoltas que abalariam a Regência.

Uma vez aprovadas a lei de regência e a da Guarda Nacional, os deputados passaram a se dedicar à discussão das reformas legais que deveriam concretizar o novo arranjo institucional. Em 1832 duas leis fundamentais foram aprovadas nesse sentido: a primeira, o Código de Processo Criminal, que coroava os esforços dos liberais, empreendidos desde 1827, para organizar a justiça eletiva local; a segunda, estabelecia os artigos da Constituição que deveriam ser reformados na legislatura seguinte.²¹ No novo código, os juízes de paz assumiram novas funções. No que diz respeito aos procedimentos referentes aos crimes, passariam a julgar os pequenos delitos, a prender, a reunir provas, a conduzir a formação de culpa (fase preliminar do processo criminal) e a fazer a denúncia nos processos criminais. No que concerne às eleições, os juízes de paz continuaram responsáveis pela preparação das listas de votantes, mantendo assim sua imensa influência sobre o resultado eleitoral. O Código de Processo Criminal previa também o julgamento dos crimes por um corpo de jurados alistados

por uma junta composta pelos juízes de paz, o pároco e o presidente da Câmara Municipal.

O efeito produzido por essas disposições não foi exatamente aquele esperado pelos liberais. Pois os juízes de paz e os jurados, dada sua extração local, pautavam-se, no exercício de suas funções, pelos costumes e pela sujeição aos poderosos locais. Por esse motivo, a oposição a uns e a outros tornou-se cada vez mais acirrada e o Código de Processo Criminal se tornaria objeto de intensos debates, que afinal resultariam, em 1841, em sua revisão, de que se falará adiante. Antes, entretanto, é preciso examinar a emenda constitucional aprovada em 1834 que procurava tornar realidade o pacto federalista defendido pelos liberais.

O ATO ADICIONAL

A emenda constitucional foi resultado de um processo de negociação parlamentar que se iniciara em 1831, quando uma comissão da Câmara foi nomeada para redigir o projeto de reforma da Constituição. Mais uma vez os paulistas eram maioria. Faziam parte dessa comissão Paula Souza e Costa Carvalho, além do mineiro e também liberal José Cesário de Miranda Ribeiro. Após a devida discussão em plenário, o projeto foi aprovado. Em seu artigo primeiro, declarava que “o governo do império do Brasil será uma monarquia federativa”. Em seguida, estabelecia reformas profundas na organização política: a extinção do Poder Moderador e do Conselho de Estado; a criação das Assembléias Legislativas Provinciais com autonomia para decidir sobre diversos e relevantes objetos (como impostos e obras públicas); o fim da vitaliciedade do mandato dos senadores, que passariam a ser eleitos pelas Assembléias Provinciais; a limitação drástica do poder de veto do Executivo (uma vez que o veto poderia ser derrubado no parlamento por maioria simples); a substituição da regência trina pela una, sendo que o regente deveria ser eleito pelas Assembléias Provinciais. Radicalizava-se a opção federalista, de tal sorte que o próprio ocupante do Executivo seria escolhido pelas províncias.

A Constituição previa que qualquer emenda constitucional tinha que ser aprovada pelas duas casas do parlamento. No Senado, contudo, o projeto da Câmara não teve uma acolhida entusiasta. Por motivos óbvios, os senadores não aceitaram o fim da vitaliciedade do seu mandato, além de também se recusarem a aprovar quer o fim do Poder Moderador, quer o fim do Conselho de Estado. Foram também contrários ao artigo 1º, o qual previa ser o Brasil uma monarquia federativa. Em uma tentativa de impedir que as emendas do Senado fossem aprovadas, lideranças liberais que controlavam a Regência, entre elas Feijó que era então ministro da Justiça, tentaram desferir um golpe de Estado, conhecido como golpe de 30 de julho, para aprovar o projeto tal qual saído da Câmara. No entanto, sem apoio da maioria dos deputados, a quem repudiava soluções fora da ordem constitucional, o golpe fracassou.

As emendas feitas pelos senadores foram enviadas à Câmara dos Deputados, onde seria aprovada aquela determinando a manutenção do Poder Moderador. As demais, no entanto, foram recusadas, e por isso recolocadas em votação numa sessão conjunta das duas casas, conforme previa a Constituição. O resultado dessa sessão conjunta foi de parcial vitória de cada lado. Os senadores conseguiriam retirar do texto final a declaração de que o Brasil era uma monarquia federativa e foram vitoriosos na manutenção da vitaliciedade do seu mandato. Deve-se notar, no entanto, que, se venceram, o fizeram por uma margem bastante reduzida. A vitaliciedade, por exemplo, foi vitoriosa por apenas um voto, sendo que na sessão conjunta em que foi votada, todos os senadores estiveram presentes e sete deputados faltaram. Por outro lado, os liberais conseguiriam uma surpreendente vitória, ao se aprovar o artigo do projeto original que determinava o fim do Conselho de Estado, um órgão ao qual os grupos provinciais não tinham acesso, já que seus membros eram de nomeação exclusiva do imperador. Além disso, se não conseguiram aprovar a eleição do regente pelas Assembléias Provinciais, conseguiram manter a eletividade do cargo, a ser preenchido em eleições que obedeceriam aos mesmos procedimentos da escolha dos deputados gerais. O que significava manter de qualquer forma a eleição do regente nas mãos dos grupos provinciais.

O cerne do projeto originalmente aprovado na Câmara estava no seu artigo 9º, o qual previa a criação das Assembléias Provinciais e com elas a autonomia. É o que salientava o visconde de Cairu, uma das vozes mais eloqüentes no Senado contra as reformas propostas pela Câmara, no início dos debates sobre este artigo:

Chegamos ao grande artigo. Este é que é o forte deste projeto. O que se trata nele é destruir a soberania nacional para estabelecer soberanias provinciais. [...] A primeira coisa de que se trata é de uma metamorfose, é de mudar as coisas para uma forma inteiramente nova, o que é contrário ao que diz o art. 1º da Constituição, de que o império do Brasil é a associação política dos cidadãos brasileiros, e não a associação das províncias.²²

Cairu combatia até mesmo a mudança de nome de Conselhos Provinciais para Assembléias Legislativas Provinciais, dado o valor simbólico que essa mudança carregava, pois conferia a tal instância o estatuto de órgão legislativo. Apesar da oposição de Cairu, a autonomia provincial foi aprovada pelos senadores, embora se opusessem ao uso da expressão monarquia federativa. Esta foi retirada do texto final, mas permaneceu a divisão de competências entre governo central e governos provinciais, com grau significativo de autonomia destes últimos, operando-se assim a metamorfose de que falava Cairu.

Ao retornar à Câmara as alterações feitas pelos senadores, a minoritária oposição às reformas empenhou-se em obter pelo menos a aprovação destas alterações. Montezuma, em defesa da supressão do artigo 1º, tal como propunham os senadores, argumentava que a utilização do termo federação não era imprescindível para a materialização do projeto dos liberais federalistas: "Não vão os conselhos gerais ser autorizados a poder legislar amplamente para sua província respectiva? Que mais querem os srs. deputados, os mesmos que sempre aqui declararam que queriam a federação para que as províncias não estivessem debaixo da dependência do Rio de Janeiro! É porventura o nome que lhes falta? Sem ele não poderão os conselhos fazer às províncias os bens que elas reclamam?"²³

Em minoria, os opositoristas tentavam pelo menos evitar a declaração formal de que o Brasil era uma monarquia federativa, já que não podiam impedir a aprovação do conteúdo de caráter federativo. Rebouças, em defesa das emendas do Senado, afirmava que a autonomia provincial estava assegurada:

A reforma, meus senhores, que a nação em geral reclama e que as províncias seriamente exigem, importa que estas possam decidir sobre a criação, distribuição e aplicação de suas rendas, que suas resoluções se tornem efetivas desde logo, segundo o bem público e as circunstâncias o exigirem. Ora, as emendas do senado [...] importam que se possa conceder aos conselhos provinciais a atribuição que presentemente é vedada, de deliberarem sobre imposições, por pertencer esta atribuição à assembléia geral e sua iniciativa exclusivamente à câmara dos deputados. Autorizam as emendas do senado para que nos conselhos provinciais se resolva definitivamente tudo quanto for do interesse peculiar das respectivas províncias.²⁴

Derrotados na sua oposição à reforma federativa, Montezuma e Rebouças engajaram-se na defesa das emendas do Senado a fim de aprovar pelo menos uma versão mais moderada. O principal argumento deles estava justamente no reconhecimento que estas emendas não afetavam o conteúdo essencial da reforma, embora mantivessem a vitaliciedade do Senado e o Conselho de Estado. A retirada da expressão monarquia federativa era apenas a retirada de uma expressão, pois o conteúdo da reforma, no que dizia respeito à autonomia provincial, não foi alterado. O marquês de Barbacena sintetizava esse argumento, ao ponderar que “não é na mudança do título de governo que consiste a prosperidade das províncias, mas sim na mudança da organização e autoridade de seus membros”.²⁵ O Senado, segundo ele, rejeitava a expressão sem rejeitar o cerne da reforma: “O senado admitiu, sustenta e defenderá sempre aquelas reformas, altamente reclamadas pela nação, aquelas que vão fazer a prosperidade de todas as províncias. Autoridade legislativa nos conselhos para os objetos de

seu peculiar interesse local, divisão de rendas em gerais e provinciais foram reformas admitidas pelo senado quase unanimemente”.²⁶

É interessante como Barbacena defende a exclusão da expressão monarquia federativa mantendo o conteúdo do projeto: a expressão era prejudicial por ser um potencial foco de discórdia, uma vez que causava ojeriza aos defensores da monarquia constitucional e dava falsas esperanças aos republicanos.

Em obediência tanto aos trâmites estabelecidos pela Constituição quanto à lei de 1832, a Câmara de Deputados aprovou, em 1834, a emenda constitucional que na época tinha o nome de Ato Adicional. A expressão monarquia federativa ficou de fora, mas o conteúdo que essa expressão procurava retratar não havia sido alterado substancialmente pelas emendas do Senado. A principal derrota foi a manutenção da vitaliciedade do Senado que impedia a implementação de um pacto federativo pleno, uma vez que sem terem os senadores que se submeter a eleições periódicas para se manterem no cargo, não havia garantias de que atuariam de acordo com os interesses da província que representavam.

Por outro lado, consagrava-se a autonomia provincial. A partir de então o governo provincial seria composto por duas instâncias: as Assembléias Legislativas e a presidência da província. A composição das Assembléias era proporcional à população. As de Pernambuco, Bahia, Rio de Janeiro, Minas Gerais e São Paulo contariam com 36 deputados; as do Pará, Maranhão, Ceará, Paraíba, Alagoas e Rio Grande do Sul, com 28; as demais, com 20. Os deputados provinciais deviam ser eleitos pelo mesmo procedimento adotado para a escolha dos deputados da Assembléia Geral. Cada eleitor deveria votar em tantos nomes quantos deputados provinciais seriam eleitos.²⁷ A razão para esse procedimento estava na preocupação dos liberais com a formação de uma elite que transpusesse os limites locais. Queriam uma elite provincial livre tanto das pressões dos grupos municipais quanto das disputas entre facções de grandes proprietários. A obrigatoriedade de cada eleitor escolher 36 nomes — ou 28, ou ainda 20, conforme o número de deputados que compunham a Assembléia de sua província — impedia que fazendeiros com influência apenas em uma

pequena localidade dominassem o Legislativo. Somente aqueles com capacidade de obter votos nos mais diversos pontos da província, transcendendo o âmbito local, conseguiriam ser eleitos.

Foi o que ocorreu, por exemplo, nas eleições realizadas em dezembro de 1847 em Paranaguá, cidade situada numa região que se tornaria, a partir de 1853, a província do Paraná, mas que antes disso pertencia a São Paulo. O candidato então mais votado foi Antônio Francisco de Azevedo, da própria cidade, com 32 votos. Em seguida, porém, vinham candidatos de localidades distantes, como Martin Francisco Ribeiro de Andrada, de Santos, Antônio Clemente dos Santos, de Guaratinguetá, Tristão de Abreu Rangel, de Itu, Felício Pinto de Mendonça Castro, de São Paulo, Joaquim Antônio Pinto Jr., também de São Paulo, e finalmente Cândido Marcondes Ribas, de Taubaté, cada um com 18 votos. No cômputo final da apuração dos votos de toda a província, esses candidatos foram eleitos, com exceção justamente do candidato de Paranaguá, Antônio Francisco de Azevedo.²⁸

O projeto original da reforma aprovada na Câmara previa que o Legislativo provincial seria composto por duas casas. Uma constituída por membros eleitos pelos municípios, representando-os diretamente, outra por membros eleitos de modo a compor uma elite provincial não atrelada a esta ou aquela localidade. A versão final da reforma constitucional mantinha a possibilidade de organizar um Senado da província, mas tornava obrigatória e imediata apenas a organização das Assembléias Legislativas. E estas deveriam ter seus deputados eleitos de modo a não serem meros representantes das localidades. Tal opção impediu que houvesse uma instância do Legislativo provincial que funcionasse como escoadouro das demandas municipais. Para alguns liberais federalistas esse era um defeito a ser corrigido. Tavares Bastos em 1870 criticava o sistema eleitoral, pois oferecia, segundo ele, "o grave inconveniente de tirar aos membros das assembleias o caráter municipal, que deveriam ter".²⁹ Bastos propunha que a eleição para deputado provincial fosse por voto distrital. Cada município elegeria três deputados. Mas era exatamente isto que se queria evitar. O propósito dos legisladores era forjar uma verdadeira

representação provincial, cujo propósito era eleger somente os deputados que tivessem influência política para além dos limites dos seus municípios. Portanto, aqueles que eram capazes de selar alianças nas diversas localidades.

O próprio exercício do governo da província completaria a formação dessa elite, pois, como se verá no próximo capítulo, os deputados não podiam governar tendo em vista apenas os interesses da sua localidade, sob pena de tornar inviável a administração provincial. Por isso enfrentariam, muitas vezes, as demandas dos grandes proprietários, além de adotarem medidas que descontentavam alguns fazendeiros, mas que, por outro lado, garantiam o desenvolvimento da economia da província e assim a viabilidade do próprio governo. A elite provincial que dessa forma se forjava distanciava-se das localidades, uma vez que não estava directa e exclusivamente atrelada aos interesses locais.

Às Assembléias cabia o direito de determinar as despesas municipais e as provinciais, bem como os impostos que deveriam ser cobrados para fazer frente a tais despesas. Ficava igualmente a seu cargo fiscalizar o emprego efetivo das rendas públicas, tanto provinciais quanto municipais, além do controle final das contas. Tinham, por outro lado, a obrigação de, com esses impostos, fazer construir as obras necessárias ao desenvolvimento da província, prover a segurança da população, com competência para criar e manter uma força policial própria para este fim, e promover a instrução pública (com exceção do ensino superior, de competência do governo central). As Assembléias controlavam também os empregos provinciais e municipais. Era sua atribuição tanto criar quanto suprimir tais empregos, bem como estabelecer os seus ordenados. Deviam igualmente decretar a suspensão ou a demissão do magistrado contra o qual houvesse queixa de responsabilidade. E, por fim, determinar os casos e a forma em que o presidente da província poderia nomear, suspender e demitir os empregados provinciais.

Cabia ainda às mesmas Assembléias as divisões civil, judiciária e eclesiástica da respectiva província; a desapropriação por utilidade municipal ou provincial; a regulação da administração dos bens pro-

SBD / FFLCH / USP

venciais (o Ato Adicional determinava que uma lei geral deveria especificar o que eram os "bens provinciais", o que no entanto jamais foi feito, gerando algumas controvérsias sobre que bens pertenciam à província); a promoção, cumulativamente com a Assembléia Geral e o governo central, da organização das estatísticas da província, da catequese e da civilização dos indígenas, além do estabelecimento de colônias e, por fim, a representação perante a Assembléia e o governo geral contra as leis de outras províncias que ofendessem seus direitos.³⁰ A atuação das Assembleias Provinciais como governo autônomo será examinada no próximo capítulo. Por ora, pode-se concluir com as palavras de Feijó, em artigo de *O Justiceiro*, no qual ele sintetiza as vantagens da reforma constitucional que consagrava a autonomia provincial:

Somente os negócios gerais, quais os direitos e obrigações dos cidadãos, os códigos criminal e de processo, o emprego das forças e do dinheiro nacionais foram excluídos da ação das assembleias provinciais. Hoje as províncias têm em seu meio a potência necessária para promover todos os melhoramentos materiais e morais. A seus filhos está encarregada a espinhosa tarefa, mas honrosa, de fazer desenvolver os recursos necessários a seu bem ser.³¹

A consequência, afirmava Feijó, é que esta conquista acordava o patriotismo dos filhos da província, que tinham reconhecido seu direito de participar ativamente do processo decisório. E patriotismo significava para ele adesão ao Estado e à nova ordem nacional.

O PRESIDENTE DE PROVÍNCIA

Enquanto a Assembléia era composta pela elite da província, o presidente era nomeado pelo governo central, constituindo-se como uma espécie de delegado seu na região. Entre suas funções estava garantir a vitória nas eleições dos candidatos afinados com o ministério em

exercício. Como se sabe, as eleições no período eram rotineiramente manipuladas por fraudes e pelo uso da violência. O presidente tinha a incumbência não de alterar as regras desse jogo, porém de participar dele em defesa dos interesses do Rio de Janeiro. O fato de o governo central ter a prerrogativa de escolher o presidente da província, de modo que o controle do Executivo não ficava nas mãos da elite provincial, pode induzir à idéia de que não havia efetiva autonomia, uma vez que a gestão dos negócios provinciais sofria a influência de um homem de confiança do governo central. Por essa razão é importante analisar mais de perto o funcionamento da presidência da província.

O cargo de presidente foi criado pela primeira vez na Assembléia Constituinte de 1823, que determinou ser sua nomeação de competência do imperador, conforme previsto no projeto apresentado por Antônio Carlos de Andrada e Silva. Na discussão subsequente vários deputados discursaram contra a figura do presidente, argumentando que a população, principalmente a do Norte, iria entendê-la como um instrumento do despotismo, de uma ingerência ilegítima do Rio de Janeiro na administração provincial.³² Não obstante, a maioria votou por sua aprovação e, a partir de então, nem liberais nem conservadores questionaram a importância da existência de um agente executivo do imperador na província.

Segundo o Ato de 1834, ao presidente da província competia convocar a Assembléia Provincial para reunir-se no prazo marcado para suas sessões; convocá-la extraordinariamente; prorrogar ou adiar a sessão anual, a seu critério; expedir ordens, instruções e regulamentos adequados à boa execução das leis provinciais; além de sancionar as leis aprovadas pela Assembléia. Caso negasse a sanção, deveria devolver o projeto para os deputados, junto com as razões do seu veto, para uma nova apreciação. Se o projeto original fosse mantido por dois terços dos votos, os deputados deveriam então remetê-lo mais uma vez ao presidente, que ficava agora obrigado a conceder-lhe sua sanção. Pouco depois da promulgação do Ato Adicional, uma nova lei era promulgada, em outubro de 1834, com o objetivo de especificar as atribuições dos presidentes de província. Dos artigos 1º ao 4º são estipuladas medidas como o valor do ordenado do presidente, ajuda de

custo, etc. O artigo 6.^o e seguintes tratam do vice-presidente. É apenas no artigo 5.^o que se mencionam as atribuições do presidente. As atribuições aí especificadas são complementares àquelas previstas no Ato Adicional. São atribuições executivas no sentido estrito do termo, como a obrigação de fazer cumprir as leis, zelar pelo bom funcionamento das repartições públicas, dispor da Guarda Nacional para garantir a segurança e a tranquilidade da província, preencher os empregos segundo determinação legal prévia, fiscalizar os empregados públicos, etc.³³

Para garantir a fidelidade dos homens escolhidos para a presidência das províncias, tomava-se o cuidado de nomear alguém de fora, bem como de promover uma intensa rotatividade no preenchimento do cargo: não se costumava ocupá-lo por mais do que alguns meses.³⁴ No entanto, se essa era, na prática, a regra geral, isso não impedia que alguns presidentes se demorassem mais tempo no cargo e fossem nascidos na província encarregados de administrar. Desse modo, dos treze presidentes de São Paulo, por exemplo, entre 1831 e 1851, sete governaram por um período que variou entre três e dez meses, enquanto os seis restantes permaneceram no cargo por períodos mais prolongados, ainda que sempre permeados de longas ausências, motivadas por demoradas viagens à Corte ou à sua província de origem. Dentre esses, três presidentes nasceram em São Paulo (e foram afinal os que se mantiveram mais tempo no cargo).³⁵ Já na Bahia, no decorrer dos 65 anos que separaram a criação do cargo de presidente pela Constituição de 1824 do fim do Império em 1889, a presidência foi exercida por baianos durante um total de 41 anos.³⁶ No Rio de Janeiro, a presidência foi ocupada durante longos anos por membros da própria elite fluminense, que depois integrariam a *direção saquarema*, como foi o caso de Paulino José Soares de Souza.³⁷ Os presidentes, usualmente, faziam carreira política, vindo a ocupar ou tendo já ocupado outros cargos como deputado geral, presidente de outra província ou ministro. Não era raro que um deputado geral viesse a exercer uma presidência, o que acabava por impedir que se dedicasse aos assuntos provinciais, pois nem bem se instalava, era chamado a atender às exigências de seu mandato parlamentar, deslocando-se

para a capital do Império quando da abertura dos trabalhos na Câmara temporária. Além do mais, à falta de quaisquer vínculos com a província presidida, abandonavam-na de bom grado, deixando-a aos cuidados do vice-presidente. O vice-presidente acabaria naturalmente por assumir uma grande importância no jogo político provincial, pois era a ele que cabia governar a província durante a maior parte do tempo. Em São Paulo, por exemplo, entre 1838 e 1850, cinco vice-presidentes assumiram a administração da província. Dois deles ocuparam o cargo por um ano, enquanto os demais o ocuparam, respectivamente, por dois, três e seis anos. Ao contrário do presidente, os vices eram homens da província, vinculados aos interesses do grupo que ali detinha a hegemonia política e econômica.³⁸ A cada nova legislatura eram escolhidos, pelos deputados provinciais, seis dentre eles que deveriam exercer o cargo de vice-presidente. O presidente enviava essa lista ao ministro dos Negócios do Império, que por sua vez determinava a ordem a ser cumprida em caso de sucessão no cargo.

O exame da real capacidade de intervenção do presidente permite averiguar se de fato ele constituía impedimento para o exercício da autonomia provincial, bem como investigar se sua atuação era sempre necessariamente contrária aos interesses dos grupos dominantes nas províncias. A análise da legislação permite identificar um primeiro elemento significativo: o principal instrumento de que o presidente dispunha para cercear o poder de decisão dos deputados provinciais, o veto às leis aprovadas na Assembléia, estava sujeito a limites restritos. Em primeiro lugar, o veto só poderia ser exercido nos casos especificados por lei: quando a lei provincial fosse inconstitucional, quando ofendesse os direitos de outra província ou ferisse tratados internacionais assinados pelo Brasil, ou fossem contrários aos interesses da província. Esses limites levavam até mesmo o governo central a advertir os presidentes contra vetos improcedentes. Foi o caso do aviso enviado pelo ministro do Império ao presidente da Paraíba em 1851: "Nenhuma providência há a tomar sobre as leis n. 3 e 13 [aprovadas pela Assembléia da Paraíba], por isso que o serem elas menos convenientes e úteis à província não as constitui na cir-

cunståncia de inconstitucionais e revogáveis nos termos do Ato Adicional e lei de 12 de maio de 1840".³⁹

O outro limite importante ao exercício do veto é que este poderia ser derrubado pelos mesmos deputados que haviam aprovado a lei em questão. É bem verdade que para isso era necessário o voto de dois terços dos deputados, o que é um quórum alto, difícil de alcançar, mas apenas se o presidente fosse capaz de articular a seu favor o apoio de um terço dos deputados. Portanto, desde logo, a manutenção do veto dependia da negociação com parte da elite provincial representada na Assembléia.

Além disso, não estavam sujeitas ao veto presidencial as resoluções das Assembléias Provinciais no que dizia respeito aos assuntos municipais, tomadas a partir de propostas enviadas por Câmaras Municipais, relativas à polícia, economia e tributação. O que levava José Antônio Pimenta Bueno em seu livro *Direito público brasileiro e análise da constituição do Império*, publicado em 1857, a lamentar esta disposição do Ato Adicional, uma vez que "assuntos que jogam com os interesses, direitos e liberdades dos cidadãos do município teriam mais uma garantia na inspeção e sanção da presidência".⁴⁰

O fato de as decisões referentes aos objetos municipais não estarem sujeitas à sanção do presidente reforçava o papel da elite provincial no controle dos poderes locais. Mas mesmo em relação aos temas sujeitos a essa sanção, as elites provinciais tinham poder considerável para impor a sua decisão. Os limites da interferência do presidente, dado o fato de que seu veto tinha caráter apenas suspensivo, reforçava a autonomia legislativa da elite da província. Por essa razão, Pimenta Bueno defendia a criação de uma segunda Câmara na província para:

Remover a precipitação das paixões, os erros e perigos que dominam freqüentes vezes nas discussões de uma só câmara, de obter sempre exame profundo e inteira madureza nas deliberações; e muito principalmente quando nem ao menos existe o corretivo da dissolução da assembléia legislativa provincial, nem dependência da sanção da presidência que não possa ser removida pelos dois terços de votos [grifo meu].⁴¹

Curiosa proposta vinda de um conservador, pois reivindicava a aplicação do Ato Adicional, que previa que o parlamento poderia decretar a organização de uma segunda Câmara Legislativa em qualquer província, desde que por ela solicitado. Em 1870, Tavares Bastos voltaria a insistir na necessidade de criação do senado provincial, em termos semelhantes aos adotados por Pimenta Bueno:

É a divisão do poder legislativo em dois ramos indispensável à sua dignidade, não raras vezes comprometida pelos inevitáveis excessos e atos irrefletidos de uma assembléia única. Muitos dos habituais conflitos entre o presidente e a assembléia evitará a segunda câmara. É sem dúvida melhor e mais regular que os projetos de lei sejam corrigidos ou repelidos por outra câmara, representante igualmente do povo, do que pelo órgão do poder executivo.⁴²

Se para o conservador Pimenta Bueno a segunda Câmara compensaria os limites que tinha o presidente para corrigir eventuais abusos da Assembléia Provincial, para o liberal federalista Tavares Bastos ela cumpriria a função que de modo algum deveria ser exercida pelo presidente, ou seja, a rejeição de leis aprovadas na Assembléia Legislativa. Mas ambos reconheciam que as Assembléias Provinciais eram órgãos políticos com significativa capacidade de decisão, a ponto de estarem preocupados com a forma de corrigir seus excessos.

Os limites do veto presidencial eram ainda maiores pelo fato de que ele tinha apenas dez dias para examinar o projeto aprovado pela Assembléia e enviá-lo de volta para nova apreciação. Caso não se pronunciasse em dez dias o projeto era automaticamente considerado sancionado. O que significava que os mesmos deputados que haviam votado o projeto deveriam decidir sobre a manutenção ou não do veto. Pimenta Bueno ponderava que a maneira como estava regrado o veto presidencial

tirou muita força e importância ao voto da presidência e deu excessiva preponderância aos dois terços dos votos da assembléia composta de uma só câmara e, por ventura, de um só partido que triunfou numa eleição. Se ao menos em tal caso ficasse o projeto adiado para ser reconsiderado na sessão do ano seguinte, haveria tempo para madura reflexão, evitar-se-ia a precipitação, a ilusão da paixão ou do interesse momentâneo.⁴³

A definição de como deveriam ser contados os dois terços necessários para derrubar o veto era estratégica na determinação do grau de influência do presidente e por isso foi objeto de constantes debates no decorrer do período. O governo central tendia a considerar que os dois terços deveriam ser calculados em função do número total de deputados das Assembléias, enquanto estas, para facilitar a derrubada dos vetos presidenciais, defendiam um quórum calculado em razão do número de deputados presentes na sessão de votação. A disputa em torno de como definir os dois terços prolongou-se durante todo o Império, uma vez que a revisão conservadora não alteraria as disposições sobre o veto presidencial nem tomaria medidas com a finalidade de organizar uma segunda Câmara provincial. As considerações de Pimenta Bueno em 1857 demonstram que aqueles que desejavam maior centralização e limitação à autonomia provincial continuavam insatisfeitos, na medida em que o presidente nomeado pelo governo central não dispunha de instrumentos para impor sua vontade.

Além do veto, ao presidente não restava outro meio para interferir na elaboração da legislação provincial. A ele estava vedado qualquer poder ativo, uma vez que não tinha capacidade de apresentar projetos. Estes eram de competência exclusiva da Assembléia Provincial, que formulava unilateralmente a legislação da província, limitada apenas pelas leis gerais e, mesmo assim, beneficiando-se das lacunas legais que propiciavam um alargamento no exercício legislativo da autonomia. A legislação provincial, inclusive a referente a temas fiscais, ficava dessa forma sob o controle da elite da província através dos seus deputados. Razão pela qual Pimenta Bueno lamentava a disposição do Ato Adicional que impedia ao presidente ter

poder ativo. Dadas essas limitações à atuação do presidente, o jurista defendia que uma nova reforma fosse adotada para ao menos permitir ao presidente dissolver a Assembléia Provincial quando se fizesse necessário: "Em circunstâncias graves, compondo-se a assembléia de uma só câmara e independentemente da sanção do presidente desde que tem dois terços de seus votos reunidos no mesmo pensamento, pode acontecer que a falta dessa atribuição force a violação da lei ou ponha em manifesto perigo a província".⁴⁴

Também esta medida nunca foi aprovada e os presidentes seguiram sem poder para dissolver as Assembléias Legislativas Provinciais que, neste sentido, gozavam de ainda maior liberdade de ação do que a Câmara dos Deputados, já que não temiam a intervenção do governo central nem pelo veto nem pela dissolução. O presidente podia, em alguns casos específicos, suspender a apreciação da lei e enviá-la para ser examinada pela Câmara, quando elas atentavam contra os interesses de outras províncias ou contra disposições firmadas em tratados assinados com outras nações. A Interpretação do Ato Adicional aprovada em 1840 incluiu as leis consideradas inconstitucionais como plausíveis de serem enviadas à Câmara. A diferença em relação ao veto do presidente estava em que sobre a decisão da Câmara não havia recurso. Mas, como se verá adiante, também este instrumento não era suficiente para que o presidente limitasse de forma significativa o exercício da autonomia. Em primeiro lugar, porque apenas leis que se enquadrassem em um destes três casos podiam ser enviadas à Câmara. Em segundo lugar, porque na Câmara as elites provinciais contavam com sua bancada para defender as leis aprovadas pelo Legislativo da província. É bem verdade que a decisão não cabia apenas à Câmara, pois a questão deveria ser votada também pelo Senado. Mas nos casos em que não havia concordância entre as duas casas, a Constituição previa a reunião de ambas em sessão conjunta para a decisão final. O que acabava acontecendo é que a lei provincial continuava em vigência por falta de uma decisão final do parlamento, dadas as dificuldades de se convocar com frequência as sessões conjuntas.

De outro lado, a historiografia tem apontado como um dos papéis principais do presidente, no funcionamento do regime monárquico, a

função não oficial de manipular os resultados eleitorais de modo a garantir maioria parlamentar para o ministério em exercício. Contudo, também neste caso o presidente dependia de negociações com a elite da província. Estava em jogo o acesso às clientelas dos fazendeiros que compunham o grosso dos votantes nas eleições, assim como a capacidade de fraudar urnas e a qualificação dos votantes nas diversas localidades. Sem um acordo com pelo menos parte da elite provincial o presidente não teria os meios para tanto.

A qualificação dos votantes, por exemplo, era uma etapa estratégica. Francisco Belisário Soares de Souza, na análise que fez sobre o sistema eleitoral brasileiro em 1872, afirmava que “a base da eleição primária é a qualificação dos votantes. [...] Feita uma boa qualificação está quase decidida a eleição”.⁴⁵ A influência no resultado eleitoral dependia da decisão sobre quem poderia exercer o direito de voto. Os liberais entregaram a qualificação aos juizes de paz; aos poderes locais, portanto. As alterações introduzidas pelo Regresso modificaram o sistema de qualificação mas não retiraram seu controle das instâncias locais. As leis de 1842 e 1846 determinavam a criação de juntas de alistamento em cada paróquia presididas pelo juiz de paz, que seguia sendo um magistrado eleito localmente. Uma opção que se justificava, segundo relatório apresentado em 1847 à Assembléia Geral pelo ministro do Império, Joaquim Marcellino de Brito, por estar o juiz de paz “no gozo de maior confiança dos moradores do distrito”.⁴⁶ A revisão conservadora que se empenhara em retirar boa parte das atribuições dos juizes de paz, no que concernia às práticas judiciais e às funções de polícia, transferindo-as para agentes nomeados pelo governo central, não impediu que fosse mantido o controle que estes exerciam sobre o processo eleitoral. A junta incluía ainda o delegado ou subdelegado de polícia e o vigário. Portanto, se nela estava presente uma autoridade nomeada pelo governo central, o delegado, sua maioria era composta por figuras locais. A junta reunia-se uma vez por ano para elaborar a lista de cidadãos da localidade habilitados para o exercício do voto. Às decisões da junta de qualificação cabia recurso encaminhado ao Conselho Municipal de Recursos, criado pela lei de 1846 e composto pelo juiz municipal, o presidente da Câmara Municipal e o

eleitor mais votado na paróquia cabeça do município. Dos três, apenas o juiz municipal, por ser magistrado de carreira, talvez não pertencesse às elites locais, mas como as decisões eram tomadas por maioria de votos, o vereador e o eleitor, membros da elite local, poderiam determinar as decisões do Conselho. Um último recurso poderia ser impetrado contra a decisão do Conselho Municipal, dirigido à Relação do Distrito. Neste caso cabia a magistrados de carreira a palavra final sobre a validade ou não de uma qualificação. Mas estes só poderiam anulá-la se houvesse manifesta infração às formalidades previstas em lei. Mesmo neste caso os poderes locais desfrutavam de margem de manobra para influenciar o resultado eleitoral. Segundo Belisário Soares de Souza, era “uso freqüente cometerem-se intencionalmente faltas de formalidades para tornar nula na relação uma qualificação que não convém”.⁴⁷

Feita a qualificação anual, a cada eleição era constituída uma mesa eleitoral que deveria conduzir o pleito. Também aqui os poderes locais tinham grande influência, pois cabia a esta mesa identificar o votante. Cada indivíduo que se apresentava para votar tinha que comprovar ser a mesma pessoa que constava da lista de votantes elaborada pela junta de qualificação. Ainda segundo Belisário Soares de Souza, “a mesa tem uma soberania especial e é impossível de lhe ser tirada ou substituída: é quem profere a última palavra sobre a identidade do votante. [...] Numa eleição disputada, que se há de ganhar ou perder por trinta ou quarenta votos, quinze ou vinte votos indevidamente aceitos ou recusados dão ganho de causa a esta ou àquela parcialidade”.⁴⁸

Ou seja, um indivíduo qualificado para votar podia ser impedido pela mesa eleitoral com a alegação de que ele não era na verdade aquele que constava da lista de qualificação. Ou, ao contrário, um indivíduo não qualificado podia votar sob nome falso. E desta decisão não cabia recurso. A mesa era composta pelo juiz de paz e quatro eleitores da paróquia, escolhidos em votação pela totalidade de eleitores da dita paróquia. Portanto, os poderes locais, representados pelo juiz de paz e pelos eleitores, escolhidos pelos votantes nas últimas eleições realizadas na paróquia, mantinham o controle sobre a mesa.

O presidente, para influir nas decisões das duas instâncias estratégicas do processo eleitoral, a junta de qualificação e a mesa eleitoral, tinha, assim, que negociar com a elite da localidade. Belisário Soares de Souza atribuía ao presidente da província responsabilidade por abusos e fraudes, ao influenciar as decisões da Relação do Distrito na anulação de qualificações desta ou daquela paróquia. Mas reconhecia que sua atuação era pautada pelas pressões dos poderes locais que condicionavam seu apoio eleitoral à anulação ou não de uma determinada qualificação. Referindo-se à influência do presidente, afirmava que “em anos eleitorais anulam-se em cada província dezenas de qualificações completamente lindas por sugestões e exigências das influências locais, que recusam trabalhar na eleição sem este poderoso adjutório”.⁴⁹

Assim a intervenção do presidente no processo eleitoral não podia obedecer apenas aos interesses do governo geral. As disputas entre as facções da elite provincial levavam cada uma delas a buscar a aliança com o presidente para vencer seus opositores. Se isso garantia a influência do representante do governo central, por outro lado condicionava essa influência à negociação em torno de um acordo que interessasse a ambas as partes. Portanto, não se pode falar em manipulação unilateral das eleições pelo governo central através do presidente. Este era obrigado a estabelecer com os grupos dominantes na província alianças e negociações. Naquelas em que a elite se dividia em grupos antagonicos, as alianças eram feitas segundo a lógica desse antagonismo, não guardando relação direta com a adesão ou não das facções ao partido que controlava o ministério, na medida em que seguiam a lógica da política provincial. Na origem de revoltas como a da Farroupilha e a Praieira estava o descontentamento de setores da elite provincial com a aliança firmada entre os seus adversários locais e o presidente da província. Contexto que parece não ter sido exclusivo do Rio Grande do Sul e Pernambuco.

Em São Paulo, por exemplo, é possível identificar na origem dos eventuais conflitos com o presidente a disputa entre grupos rivais. E em alguns casos o presidente acabava derrotado porque sofria a oposição da facção majoritária na Assembléia Legislativa. É o que acon-

teceu, por exemplo, em 1849. O motivo da disputa foi a demissão de oficiais da Guarda Nacional ordenada pelo presidente, sem respeitar a lei provincial segundo a qual tais demissões só poderiam ocorrer depois de ter o oficial completado quatro anos no cargo. O presidente Vicente Pires da Mota enfrentou então a pressão dos deputados para rever as demissões. Em relatório ao ministro da Justiça, Pires da Mota explica que, mesmo vencida a oposição da Assembléia em relação às exonerações, restava a dificuldade de nomear novos oficiais, pois estes “segundo a Lei Provincial de 12 de março de 1846 devem ser propostos pelas Câmaras Municipais. Essas corporações eleitas debaixo da influência da oposição atual lhes pertencem quase todas; e ordenar-lhes que façam as propostas para preenchimento dos postos da Guarda Nacional seria expôr-me a não ser obedecido”.⁵⁰

O presidente também dependia de negociações com a elite da província para alcançar determinados objetivos de interesse do governo central e nem sempre esta dependência traduzia-se em uma relação conflituosa. A análise dos relatórios presidenciais permite identificar maior convergência de interesses entre presidente e deputados provinciais do que se poderia supor. No relatório apresentado pelo presidente Manoel Vieira Tosta à Assembléia pernambucana, em 1849, por exemplo, ele reconhece nos deputados os agentes legítimos para a decisão sobre os investimentos a serem consignados no orçamento da província. Ao se referir às obras públicas, o presidente afirma:

Vós, Senhores, conheceis melhor que ninguém quais as necessidades da província nesta parte, assim como os meios de a satisfazer; consignais, pois, as somas que julgardes suficientes, na certeza de que [...] será meu principal empenho cuidar de facilitar os meios de comunicação e transporte, porque estou persuadido que dele depende essencialmente o engrandecimento e prosperidade desta rica e bela província.⁵¹

Neste trecho, dois elementos, presentes de forma semelhante em outros relatórios, se sobressaem. Em primeiro lugar, o fato de ser o presidente muitas vezes um homem estranho à província, garantin-

do assim sua lealdade ao governo central, tornava-se, de outro lado, uma desvantagem, pois ele desconhecia o território sob sua administração. Outro elemento importante neste relatório está no fato de que anuncia, da mesma forma que o fazem seus antecessores e sucessores, a prioridade dada aos transportes. A construção e a manutenção das estradas eram de competência das Assembléias Provinciais, que consignavam verbas no orçamento para este fim. Tanto em São Paulo como no Rio Grande do Sul e em Pernambuco o exame dos orçamentos demonstra que essa era a principal rubrica das despesas. Prioridade, portanto, das elites destas províncias, confirmada pelos discursos dos deputados, com os quais, em geral, estavam em concordância os relatórios presidenciais que defendiam a necessidade de investir em transporte como estratégia de crescimento econômico. Para os presidentes, como representantes do governo central, as estradas se tornavam essenciais, pois delas dependiam a atividade econômica e também a capacidade de fazer chegar aos mais distantes pontos sua autoridade. Para as elites provinciais o investimento em transporte era prioritário diante da necessidade de garantir o escoamento barato e eficiente da produção da província. Da mesma forma, também o era por razões políticas. Os deputados também dependiam de uma rede viária eficiente para levar sua autoridade às dispersas localidades da província. No que dizia respeito a uma das demandas centrais das elites provinciais, no exercício da sua autonomia, havia coincidência de interesse com os presidentes, de um lado, e dependência deste em relação aos deputados para tomar decisões, por outro.

Para além da questão dos transportes, os relatórios dos presidentes enviados às Assembléias Provinciais evidenciam que muitas vezes eles se articulavam a outros interesses prevaletentes na província. No caso de Pernambuco, por exemplo, uma das preocupações da elite pernambucana era a modernização das técnicas de fabrico do açúcar, de modo a obter melhores condições para a competição no mercado externo e enfrentar a crise que afligia a exportação de açúcar. Era a preocupação também do presidente Antônio Pinto Chichorro da Gama que, em 1847, afirmava:

Garantida a segurança individual e de propriedade, a tarefa mais digna de vossa atenção me parece ser o melhoramento de nossa agricultura, fonte principal da riqueza do país. O atraso em que ela infelizmente se acha requer providências prontas e eficazes. [...] Receosos de se arruinarem, os nossos agricultores não se afastam da rotina de seus antepassados, nem se atrevem a tentar novas culturas, por mais vantajosas que pareçam. Tão grave prejuízo, srs., só deixará de dominar seus espíritos se, em um estabelecimento público, puderem presenciar a experiência de tais inovações. O Jardim Botânico de Olinda, por sua situação e natureza do terreno, não é suficiente para satisfazer esta necessidade; outro se deve criar em lugar apropriado e com as condições precisas para aquele fim. [...] por falta de estabelecimentos semelhantes apenas se cultivam atualmente entre nós, com pequena diferença, as mesmas plantas e quase do mesmo modo que no tempo da conquista dos holandeses, há duzentos anos, não obstante o progresso das ciências, de que se aproveitam os povos civilizados que conosco concorrem nos mercados do mundo.⁵²

Esta passagem impressiona pela semelhança com os discursos dos deputados provinciais de Pernambuco. Também no Rio Grande do Sul, os relatórios dos presidentes indicam seu compromisso em alguns pontos com os interesses provinciais. Em 1837, quando já se desenrolava a Farroupilha, o presidente da província, Feliciano Nunes Pires, em seu relatório à Assembléia Legislativa informava aos deputados que, implementando a lei de orçamento aprovada no ano anterior, ele havia criado a Tesouraria das Rendas Provinciais. Prevista por lei geral de 1831, a criação da Tesouraria na província não tinha sido até então possível graças ao conflito armado que convulsionava o Rio Grande. Nunes Pires afirma que

se a lei não tivesse prescrito, seria eu o primeiro a expô-la a vossa consideração, não por falta de habilidade dos empregados da Tesouraria Geral, mas pela impossibilidade, dando-lhes

mesmo toda a atividade e inteligência, de cuidarem eles ao mesmo tempo e com um só chefe, dos interesses gerais e provinciais, sem demora na execução das ordens emanadas de duas diversas fontes, atraso de sua escrituração, falta de fiscalização e graves prejuízos para algumas das partes.⁵³

A proposta da criação da Tesouraria Provincial beneficiaria antes de tudo a própria elite da província, na medida em que reforçava sua autonomia fiscal com o controle das rendas provinciais por uma repartição subordinada exclusivamente ao governo da província, na qual os empregados estariam sob o controle dos deputados. Não por acaso este foi um tema caro às Assembléias de várias províncias, que se empenharam na organização da Tesouraria Provincial. As atribuições dos presidentes e as limitações impostas à sua interferência nos negócios provinciais não seriam alteradas pelo Regresso, de modo que sua atuação não se tornaria um limite ao exercício da autonomia provincial.

Se os conservadores não ampliaram a capacidade de interferência do presidente, por outro lado a presença de um agente do governo central na província era necessidade reconhecida pelos próprios liberais que realizaram as reformas descentralizadoras da década de 1830. Só assim seria possível preservar a unidade, cara a estes liberais, e viabilizar o Estado que então se construía. Até mesmo Diogo Antônio Feijó, que defendeu as reformas liderando uma revolta em 1842 contra o Regresso, reconhecia a importância e a necessidade de um agente do governo na província. Na sua "Declaração para aceitar a Regência", apresentada em 1835 quando foi eleito regente, o artigo 6.º estabelecia: "exortar e ensinar os presidentes sobre os objetos mais importantes a propor às assembléias provinciais".⁵⁴

Na sua proclamação quando tomava posse como regente em 1835, Feijó afirmava logo no segundo parágrafo:

A constituição do Estado é a lei suprema a que tanto os cidadãos como o mesmo governo devem prestar culto e homenagem, por ser a expressão da vontade geral; ela e o ato adicional serão religiosos e muito lealmente observados. O governo, longe

de disputar às províncias o gozo de vantagens que a reforma lhes outorgou, será o primeiro em mantê-las literalmente, instruindo convenientemente aos presidentes, como seus delegados, para que o espírito e a marcha da administração sejam francos e uniformes a este respeito em todo o império.⁵⁵

A uniformidade do Império dependia dos delegados do governo central em cada província. As reformas liberais impuseram um modelo que previa a autonomia provincial, mas com o cuidado de não colocar em risco a integridade territorial. Daí a manutenção pelos liberais de um delegado do governo geral na província. A autonomia provincial teria que conviver com um agente do governo central capaz de garantir a integração entre as províncias, dirigida pelo Estado, condição para articular autonomia e unidade, elemento essencial da proposta liberal federativa. Vale lembrar que o modelo federalista tem duas faces: autonomia das partes, mas também capacidade do centro de articular estas partes em um todo único e coeso. Muitas das tarefas dos presidentes concentravam-se justamente neste último ponto. No relatório do ministro dos Negócios do Império de 1849, ele afirma que:

Foi um dos primeiros cuidados da repartição a meu cargo exigir dos presidentes das províncias circunstanciadas informações [...] sobre a necessidade de se empreender alguns melhoramentos materiais e com particularidade os que tendessem a facilitar as comunicações de uma com outras províncias, quer por meio de estradas, quer pela navegação dos rios do interior, quer pela abertura de canais.⁵⁶

O papel importante do presidente de província na articulação da unidade não foi exclusividade do período posterior ao Regresso. A correspondência entre presidentes e o Ministério dos Negócios do Império referente ao período da Regência atesta a relevância deste agente do governo central na viabilização de um Estado que pretendia ter hegemonia sobre todo o território. O presidente era a via de comunicação do Rio de Janeiro com as províncias em diversas frentes: para resolu-

ção de questões administrativas, para a manutenção da ordem interna, para a implementação de medidas de caráter econômico, a fim de permitir a integração entre as diversas províncias. Assim, por exemplo, em carta enviada em junho de 1839, o ministro Francisco de Paula Almeida Albuquerque se dirigia ao presidente de Pernambuco nos seguintes termos:

Pelo ofício de V. Exa. [...] ficou o regente em nome do imperador ciente [...] de ter-lhe sido requisitado pelo presidente do Maranhão um auxílio de força com o necessário armamento e correame para poder destroçar a facção anárquica que assola o interior daquela província. E o mesmo regente não só manda louvar à V. Exa. a sua diligência e pronta coadjuvação para um tal fim, como recomenda-lhe toda a cooperação de sua parte sobre esse mesmo objeto, transmitindo ao governo as notícias que obtiver e o seu juízo sobre este e semelhantes fatos, quanto possa suprir a demora de comunicação direta e mesmo tendentes a esclarecer a natureza dessas desordens.⁵⁷

Em novembro do mesmo ano, outra carta dava conta da participação do presidente de Pernambuco na repressão a um movimento ocorrido em Alagoas.

O presidente era uma peça importante na manutenção da ordem interna, mas isto não significava capacidade unilateral do governo do Rio de Janeiro de reprimir movimentos rebeldes regionais. A principal força usualmente utilizada na repressão era a Guarda Nacional que, mesmo depois da revisão conservadora, tinha suas unidades organizadas por província e seu contingente recrutado na própria província. Como fica claro no relatório do presidente de São Paulo de 1849, transcrito páginas atrás, a escolha e a nomeação dos oficiais da Guarda dependiam do apoio de pelo menos parte da elite provincial.

Também para obter informações vitais para sua atuação em questões nacionais o governo central dependia do presidente. Em carta enviada aos presidentes de todas as províncias em setembro de 1839, o ministro dos Negócios do Império afirmava:

Convindo que nesta secretaria de Estado dos Negócios do Império haja um conhecimento exato do estado das nossas relações comerciais com os países estrangeiros manda o regente em nome do Imperador o senhor dom Pedro Segundo, que V. Exa. remeta impreterivelmente no princípio de cada ano à referida secretaria de Estado um mapa circunstanciado das importações e exportações que tiveram tido lugar entre essa província e os ditos países no ano financeiro antecedente, regulando-se este objeto pelos modelos que com este se lhe enviam.⁵⁸

Fica evidente o papel essencial de um agente do governo central na província, inegável mesmo para os liberais que reformavam o arranjo institucional na década de 1830 em nome da federação. A nomeação do presidente da província pelo governo central não era, nesse sentido, um obstáculo ao exercício da autonomia provincial. Sua dependência dos deputados provinciais para obter apoio nas eleições que interessavam ao governo, para fazer valer o seu veto a leis aprovadas por esses mesmos deputados, para obter informações fundamentais à sua atuação em uma província que usualmente desconhecia e para manter a ordem interna apontam muito mais para uma convivência na qual prevalecia a negociação entre governo central e elite provincial e não a imposição da vontade do primeiro. É preciso considerar também que a nomeação do presidente pelo governo central era decorrência das dificuldades apresentadas em um contexto de construção do Estado, em que este encontrava sérios obstáculos para atingir as diversas localidades do território nacional. O presidente desempenhava papel estratégico nesse aspecto, fosse para obter informações, fosse para divulgá-las, fosse para fazer valer as decisões deste governo. A integração das províncias, condição do pacto federalista, dependia desse agente.

O presidente se constituía, assim, em uma figura-chave tanto para liberais como para conservadores, ambos interessados na unidade. O que explica o fato de mesmo no auge da descentralização, no decorrer da década de 1830, o presidente ser nomeado pelo governo

central. A especificidade do contexto do século XIX assim o impunha, sem contudo colocar em risco o exercício da autonomia das elites provinciais, já que desta autonomia dependia o sucesso da atuação do próprio presidente.

PREFEITOS E DELEGADOS

A defesa da autonomia provincial pelos liberais foi acompanhada pelo empenho em neutralizar o poder municipal. Como nota Sérgio Buarque de Holanda,

já que se queria alargar tanto quanto possível as franquezas provinciais, era mister restringirem-se de modo correspondente ou, por assim dizer, esvaziarem-se, como se há de fazer em 1834, os privilégios municipais. É curioso notar como os mesmos homens que entenderam necessário separar do poder geral o que parecia competir antes ao provincial, tratam de centralizar, por sua vez, nas assembleias de província, o que pertencera ao município.⁵⁹

Mais do que curioso, uma explicação possível é que a preocupação em combinar autonomia provincial com unidade de todo o território passava por neutralizar o poder municipal. O governo provincial autônomo foi fundamental para, de um lado, permitir a atuação das elites no que dizia respeito à condução do Estado e, de outro, garantir a submissão dos poderes locais, graças justamente à atuação deste governo.

As Câmaras Municipais, órgãos cuja existência remontava ao período colonial, eram muitas vezes refratárias à submissão ao novo Estado e precisavam ser enquadradas nos padrões de uma nova relação política construída a partir da Independência, razão do empenho em esvaziar as atribuições das Câmaras Municipais desde a lei de 1828. Para os liberais a autonomia deveria se concretizar no âmbito provincial e não na esfera municipal, de modo que os potentados locais fossem sub-

metidos a uma elite política provincial comprometida com o Estado nacional, graças justamente ao exercício da autonomia.

Segundo o Ato Adicional, as Câmaras Municipais ficavam totalmente atreladas ao Legislativo da província. Este último deveria aprovar as *posturas* municipais, que só então passavam a ter validade legal, bem como aprovar os orçamentos dos municípios, neles introduzindo todas as mudanças que considerassem pertinentes. Até mesmo para contratar um funcionário os vereadores eram obrigados a consultar a Assembléia Provincial. Mais uma vez, o que estava em jogo era a viabilidade do Estado nacional: ao atrelar as Câmaras dos municípios ao governo provincial, os liberais acomodavam o Legislativo municipal, com seu passado de independência, no interior do novo Estado e, conforme se verá no próximo capítulo, forçavam os vereadores a se adaptarem aos rituais do Estado moderno, através da ação disciplinadora da Assembléia Legislativa Provincial. Os deputados provinciais não hesitavam em rejeitar orçamentos e posturas, impondo alterações e reformulações. Além disso, os municípios não contavam com rendimentos próprios suficientes para atender suas demandas e com frequência a Assembléia destinava parte de seu orçamento para executar tarefas que a princípio eram atribuição municipal. O resultado foi a dependência das localidades em relação ao governo provincial, o que fortalecia este último e conferia à elite provincial um grande poder de barganha com os potentados locais. Na delicada obra de engenharia de poder, na qual deveriam se equilibrar interesses locais, interesses provinciais e determinações imperiais, as câmaras se consubstanciariam em peças importantes, desde que devidamente controladas pelo governo provincial, com a finalidade de impedir que localismos colocassem em risco a integridade do novo Estado. Ao abrir os trabalhos da Assembléia Legislativa de São Paulo em 1841, seu presidente, o conservador Carneiro de Campos, explicitaria a expectativa da elite dirigente em relação às Câmaras Municipais da província:

É na organização e existência das municipalidades e do poder provincial [...] que o nosso sistema político se mostra harmônico [...], quando o crescimento da população, facilitando o aumento

dos municípios, colocando ao pé e à vista de todos os cidadãos o espetáculo da discussão e administração de parte dos negócios públicos, os for diariamente habituando à atividade da vida social, a atentar nela e a entender, não só o que se passa debaixo de seus olhos, porém estendendo as suas vistas mais longe, a compreender e apreciar a marcha da administração das províncias e do corpo social e prepará-los, assim, para entrarem mesmo em esferas mais vastas da atividade política.⁶⁰

Do ponto de vista dos liberais não parecia ser suficiente atrelar as Câmaras Municipais ao Legislativo da província, uma vez que insistiram que a subordinação se desse também através do Executivo. Como dito antes, o projeto apresentado por Vergueiro sobre a administração municipal, em 1827, previa um prefeito ou intendente para cada cidade e vila. No mesmo ano Feijó apresentava também um projeto sobre a administração das províncias que previa a nomeação de um delegado do presidente para cada vila.

Considerando que o presidente da província era de nomeação do imperador, fica patente que os liberais buscavam um arranjo que combinasse e temperasse autonomia com um vínculo com o governo central. O projeto original de reforma da Constituição aprovado na Câmara em 1832 previa também a criação de um prefeito, com o nome de intendente, que seria nos municípios "o mesmo que os presidentes nas províncias e teria por competência executar e fazer executar, debaixo das ordens do presidente da província, as leis gerais do Império e as particulares da província, e bem assim as posturas municipais".⁶¹

O artigo que previa a criação do cargo de intendente foi retirado da versão final do Ato Adicional, por exigência do Senado, mas sua presença na versão original evidenciava a preocupação em manter o controle do governo da província sobre suas várias localidades. Um ano antes da aprovação do Ato Adicional, no relatório que apresentou à Assembléia Geral na qualidade de ministro do Império, Vergueiro sugeria a criação da figura do prefeito, tendo em vista

a necessidade de dar à ação administrativa maior vigor do que ela possui, a fim de poder eficazmente operar em qualquer ponto sujeito à sua jurisdição. A grande extensão da maior parte das províncias do Império naturalmente enfraquece essa ação nos lugares remotos das capitais delas, e os graves inconvenientes que daí resultam só podem ser obviados pelo estabelecimento de agentes secundários entre os presidentes das províncias e as municipalidades, os quais farão executar as ordens da administração e a informem das matérias que lhe dizem respeito. Talvez a sedição do Rio Negro e as comoções de Mato Grosso tivessem sido prevenidas com o estabelecimento destas autoridades.⁶²

Os prefeitos eram considerados pelos liberais uma medida necessária para a manutenção da ordem interna, um agente do Executivo, sob as ordens do presidente, com funções de polícia. Semelhante ao que seriam os delegados criados pelo Regresso.

A ausência de um artigo prevendo a criação de prefeitos no Ato Adicional não impediu que os liberais seguissem insistindo em um agente do governo provincial no município. Uma vez aprovado o Ato, aproveitaram-se da faculdade por ele concedida às Assembléias Provinciais de criar empregos e, em várias províncias, determinaram a criação do emprego de prefeito em cada localidade. Em Pernambuco, por exemplo, o cargo de prefeito foi criado por lei provincial em 1836. A lei estabelecia que os prefeitos seriam nomeados pelo presidente da província, que os poderia remover a qualquer momento, quando entendesse que assim convinha ao serviço público. No artigo primeiro eram estipuladas suas funções:

1º fazer prender as pessoas que o deverem ser na forma da lei e manter a segurança individual dos habitantes; 2º vigiar sobre o regime das prisões, mandar dissolver os ajuntamentos perigosos e mandar rondar os lugares onde convier; 3º mandar fazer corpos de delito pelos oficiais para isso competentes e mandar dar buscas; exercer as atribuições do chefe de polícia, que de ora em diante ficam separadas do juiz de direito; [...] 5º fazer executar

as sentenças criminais; 6.º aplicar na forma das leis e das ordens do presidente da província os rendimentos destinados pela assembléia provincial ao ramo da administração da justiça.⁶³

Outros artigos determinavam ainda a subordinação da força policial e da Guarda Nacional ao prefeito e ser sua competência organizar as listas dos cidadãos que deveriam preencher as funções de jurados, nomear um advogado para exercer as funções de juiz de direito na ausência do titular, nomear os substitutos dos promotores também na ausência do titular, nomeação dos notários encarregados de fazer corpos de delito, inquirições, vistorias, testamentos e inventários, nomear um subprefeito para cada paróquia, que deveriam atuar sob as ordens do prefeito. Chama a atenção o fato de as atribuições conferidas ao prefeito pela lei aprovada pela Assembléia Provincial pernambucana corresponderem às funções de polícia, muitas delas posteriormente atribuídas aos delegados criados pelo Regresso.

Não por acaso, os prefeitos em Pernambuco atuaram até 1842, quando foram substituídos pelos delegados criados pela reforma do Código de Processo Criminal. A crer em Tavares Bastos, outras províncias também criaram o cargo de prefeito, com funções similares a que teriam depois os delegados nomeados pelo governo central. Segundo ele, nas diversas províncias onde foram instituídos prefeitos, estes tinham “atribuições análogas às dos funcionários que hoje se pretende instituir por lei geral [...] algumas das leis provinciais fizeram dos prefeitos o mesmo que hoje são os delegados de polícia, isto é, autoridades policiais e judiciárias”.⁶⁴

Também em São Paulo, para dar outro exemplo, já na primeira legislatura da Assembléia paulista, em 1835, Diogo Antônio Feijó, então deputado provincial, propôs um projeto criando o cargo de prefeito, que foi aprovado naquele mesmo ano. Segundo ele, os prefeitos seriam nomeados pelo presidente da província, ou seja, pelo representante do governo central, e sua atribuição principal seria executar as ordens recebidas do governo provincial.⁶⁵ Em seu discurso de encerramento dos trabalhos legislativos daquele ano, Vergueiro, na ocasião presidente da Assembléia Provincial, assim se referiria à lei então aprovada:

Tomou-se em devida consideração a necessidade de um agente entre o presidente da província e as autoridades municipais, bem como de um executor das deliberações das câmaras municipais, e criou-se este emprego com a denominação de prefeitos: é um elo que faltava na cadeia administrativa provincial, é um elemento de energia e perenidade, que não existia na ação administrativa municipal.⁶⁶

Poucos anos depois, em 1838, o projeto seria revogado devido à violenta reação das Câmaras Municipais. No Maranhão, reação semelhante esteve na origem da Balaiada, iniciada justamente em função do descontentamento em alguns municípios com a promulgação da Lei dos Prefeitos pela Assembléia maranhense.

O empenho dos liberais em fazer aprovar a criação de prefeitos com essas características político-institucionais, bem como as restritas atribuições conferidas às Câmaras Municipais no projeto apresentado em 1832 — sem falar das limitações já impostas pela lei de 1828 —, permite supor que, preocupados em montar uma estrutura de poder que conjugasse todo o território luso-americano sob a hegemonia de um único Estado, os liberais estavam conscientes de que isso só seria possível se os municípios estivessem atrelados ao governo provincial, não podendo ser utilizados como plataformas para vãos separatistas. Autonomia provincial não significava, portanto, reforço do poder das localidades. Ao contrário, foi instrumento da neutralização do poder municipal uma vez que, conforme o Ato Adicional, cabia às Assembléias Provinciais as decisões sobre os municípios. A criação de uma instância provincial autônoma favorecia a articulação de uma elite política provincial que não se confundia com os potentados locais. E, antes que o Regresso criasse a figura do delegado nomeado pelo governo central, as próprias elites provinciais encarregaram-se de criar um agente do presidente nas municipalidades. E mesmo Tavares Bastos, um defensor da ampliação da autonomia municipal, defendia a iniciativa das Assembléias que, na década de 1830, haviam criado os prefeitos, identificando no cargo a virtude de “fortalecer a autoridade

de provincial, dando-lhe agentes próprios seus nas localidades. Longe de enfraquecerem o poder, as províncias procuraram constituir uma polícia vigorosa [...] se votaram as províncias as leis dos prefeitos é que delas precisavam. Pernambuco, Alagoas, Ceará, etc. careciam exterminar o crime. Para isso não bastava a autoridade eletiva do juiz de paz".⁶⁷

O fracasso na aprovação de uma lei geral que criava o cargo de prefeito, quando o artigo referente ao tema foi retirado do Ato Adicional por pressão do Senado, seria assim compensado pela reforma conservadora, criando os delegados nomeados pelo governo central. A diferença fundamental entre ambos devia-se ao fato de os liberais desejarem um agente do presidente em um cargo que corresponderia ao Executivo municipal, e os conservadores criarem um cargo atrelado ao Judiciário, na medida em que o delegado assumia as atribuições que antes pertenciam ao juiz de paz. Prefeito e delegado eram cargos de natureza distinta, mas que tinham basicamente as mesmas atribuições. Para os defensores da revisão conservadora da década de 1840, a importância em criar o cargo de delegado em vez do de prefeito estava no fato de o primeiro ser nomeado pelo governo central; e o segundo, pelo presidente da província. Na discussão sobre a Interpretação do Ato Adicional em 1839, as leis provinciais que criavam o cargo de prefeito ocuparam parte dos debates. Henriques de Rezende, por exemplo, que em 1832 defendera o Ato Adicional e em 1839 defendia sua interpretação, afirmava ser ela "sumamente importante, o Brasil inteiro a reclama. Talvez que por ela se ter demorado esteja hoje perturbado o Maranhão, por lhe haver levado o seu presidente o mimo deplorável da lei dos prefeitos, que sopeia toda a liberdade e arma com a vara de ferro estas autoridades".⁶⁸

A lei pernambucana anteriormente citada foi frequentemente lembrada nos debates que antecederam a aprovação da Interpretação do Ato Adicional, por aqueles que, defensores desta interpretação, consideravam que o agente do governo central no município deveria estar atrelado ao aparato judiciário e não ao Executivo, reforçando o caráter da revisão conservadora que se concentrou na centralização do Judiciário. O empenho em centralizar o Judiciário passava por confe-

rir a delegados do governo central atribuições que antes eram exercidas pelos juízes de paz eleitos localmente e, em algumas províncias, por prefeitos nomeados pelo presidente. A nomeação do delegado pelo governo central, por outro lado, não retirava do governo provincial a autonomia referente à força policial, que seguia sendo objeto de deliberação exclusiva das Assembléias Provinciais. Fosse com o nome de prefeito ou de delegado, o agente do governo central no município não constituiu limite à autonomia das elites provinciais, na medida em que suas funções de polícia serviam para limitar a atuação dos potentes locais, o que era de interesse dessas mesmas elites.

A REVISÃO CONSERVADORA

O Ato Adicional previa a regência única, além da realização de eleições para a escolha do regente (seguindo as mesmas regras das eleições para deputados gerais). Em 1835 era realizado o pleito, que se polarizou entre Feijó — representando os liberais ansiosos por reformas — e o pernambucano Holanda Cavalcanti. Segundo o historiador Paulo Pereira de Castro, foi Honório Hermeto Carneiro Leão, o deputado mineiro que se destacou posteriormente no movimento conservador de oposição aos liberais, quem articulou a candidatura de Holanda Cavalcanti, com o objetivo expresso de organizar um grupo integrado por "quantos se resolvessem a romper a servidão que o grupo de Feijó fazia pesar sobre o Partido Moderado".⁶⁹ Anunciava-se o rompimento nas fileiras dos liberais moderados que, dois anos depois, resultaria na organização do Partido Liberal e do Partido Conservador. Não por acaso, no ano seguinte, em 1836, Joaquim José Rodrigues Torres apresentava na Câmara dos Deputados a proposta de Interpretação do Ato Adicional, com decisivo apoio de Carneiro Leão. Contando ainda com maioria na Câmara, os defensores do Ato foram capazes de barrar a proposta, mas ela retornaria, agora com apoio da maioria, em 1837.

Feijó foi eleito regente com cerca de 2.800 votos e Holanda Cavalcanti ficou em segundo lugar, com aproximadamente 2.200 votos.⁷⁰

Tinham início anos turbulentos, durante os quais, além das revoltas que eclodiriam por todo o país, a oposição aos liberais no poder insistiria na revisão de alguns pontos fundamentais das reformas recém-aprovadas.

As reformas liberais produziram resultados diversos. A autonomia provincial, por exemplo, funcionou basicamente como o previsto. Os grupos provinciais passaram a contar com um real poder decisório no que se referia à sua própria província, além de um significativo poder de influência no governo central, através do parlamento. Com isso foi possível atrelá-los ao Estado nacional, através do governo da província, logo, desatrelá-los de movimentos separatistas. É bem verdade que, justamente após a entrada em vigor do Ato Adicional, eclodiram as várias revoltas que sacudiriam o país durante a Regência. É preciso, porém, atentar para o fato de que apenas a Farroupilha teria como protagonista uma elite provincial, enquanto as demais teriam, como atores principais, os trabalhadores livres pobres e os escravos — que, se eram contemplados por outros projetos derrotados, como aquele de José Bonifácio, não o eram pelas reformas liberais. O caso peculiar da Farroupilha pode ser explicado pelas especificidades do contexto rio-grandense, bem como outra revolta protagonizada por uma elite provincial, que eclodiu depois de terminada a Regência, a Praieira, que convulsionou Pernambuco em 1848, e que deve ser entendida a partir das disputas internas da elite pernambucana, como procurarei analisar no próximo capítulo.

O exame dos casos de São Paulo, Rio Grande do Sul e Pernambuco, analisados mais adiante, deixa entrever como o grupo dominante em cada província pôde cuidar, a partir do Ato Adicional, dos seus negócios de maneira a atender suas principais demandas imediatas, o que os tornava parceiros razoavelmente satisfeitos da construção do Estado nacional. O mesmo não se pode dizer de outra reforma importante aprovada em 1832, o Código de Processo Criminal, que ampliava as atribuições do juizado de paz. Neste caso as reformas liberais produziram resultados diversos dos esperados. Os juízes tornaram-se homens poderosos, que usavam o cargo para defender seus interesses privados. Em vez de aplacar as tensões locais, o juizado de paz

acabou servindo para acirrá-las, na medida em que foi utilizado como instrumento na disputa pelo poder dentro da localidade (realizando, neste particular ao menos, as previsões de Rebouças). O mesmo se pode afirmar sobre os prefeitos. Nas províncias em que o cargo foi criado, eles muitas vezes acabaram se tornando instrumentos das facções locais, apesar de serem nomeados pelo presidente.

O juiz de paz seria um problema não apenas para o governo central mas também para a política local. As facções rivais disputavam acirradamente o controle sobre o magistrado eleito e a derrotada passava a sofrer a perseguição do novo juiz. Com fama tanto de incompetentes quanto de corruptos, além de responsáveis pela intensificação dos confrontos entre as facções locais, os juízes de paz se tornaram objeto da crítica acerba de muitos membros da elite imperial, que começaram a questionar a amplitude do seu poder. Como resultado, conforme observa Flory, “a preocupação dos que construíam o Estado pelo controle social se converte em uma preocupação compartilhada pelas elites políticas locais e nacionais, e a qual dão capital importância. [...] Os interesses faccionais apoiaram momentaneamente a instituição, porém o grande custo social das eleições, e o próprio faccionalismo, só podiam solapar o apoio da classe ao juizado de paz”.⁷¹ De sorte que mesmo os potentados locais passaram a criticar a magistratura eleita.

A partir de 1837, o Partido Conservador foi organizado por aqueles que pregavam uma revisão das reformas da década de 1830, enquanto seus defensores aglutinavam-se em torno do Partido Liberal. É preciso, entretanto, considerar com cuidado as divergências entre os dois grupos. Não os dividiam posições antagônicas irreduzíveis, segundo as quais os conservadores seriam a favor da centralização e os liberais defenderiam o municipalismo ou a descentralização. O exame dos debates sobre o juizado de paz permite perceber que o antagonismo não era tão radical. Em primeiro lugar porque entre os liberais havia aqueles que desde o início questionavam a magistratura eleita. Era o caso, por exemplo, de Feijó, que em 1834 escrevia em *O Justiciero*: “Temos uma legislação má, incompleta, ineficaz, insuficiente.

O governo fraco, sem atribuições, sem meios para fazer efetivas as que tem. Autoridades mal organizadas, quase todas de eleição popular sem a menor ingerência do governo, todas destacadas, sem centro, sem unidade. Os cidadãos sem estímulo para interessarem-se no serviço da pátria; o povo sem educação, sem religião, sem moral".⁷²

Também o liberal Manuel Alves Branco, que havia integrado a comissão de 1831 encarregada de elaborar o projeto do Código de Processo Criminal, quando no Ministério da Justiça reclamava da magistratura eleita no relatório que enviou à Câmara dos Deputados em 1835. Suas críticas não se restringiam, entretanto, ao juizado de paz. Para ele, era preciso rever as reformas em todos os pontos que diziam respeito à organização do aparato judiciário:

Senhores, sempre foi de minha opinião que o império precisava ampliar em sua constituição o elemento federativo, que nela haviam admitido seus ilustres redatores; mas nunca foi de minha intenção que o governo geral ficasse destituído da influência e força necessárias para manter a união. Eu reputo essa união tão indispensável para a felicidade do país, que creio que sem ela será impossível que se mantenha em muitas províncias a organização que lhes destes e as mesmas formas do governo representativo que a constituição geral lhes garante; e é por isso que venho propor-vos as dúvidas que aquela lei tem levantado a respeito dos empregos do poder judiciário. A primeira dúvida é relativa ao parágrafo 7º do art. 10, em que se autoriza as assembléias provinciais a legislar sobre a criação e supressão de empregos provinciais e municipais. Deste parágrafo tem alguns entendido que as assembléias provinciais podem criar autoridades novas e desconhecidas nas leis gerais, reconhecendo também que podem suprimir outros que as mesmas leis tinham estabelecido.⁷³

Alves Branco apresentava a discussão tal como ela se estabeleceria a partir de 1837: a introdução do elemento federativo pelas reformas liberais tinha que vir acompanhada de garantias para a pre-

servação da unidade nacional. E, neste sentido, as reformas haviam falhado em relação ao aparato judiciário, que precisava ser reorganizado sob pena de colocar em risco a unidade nacional, elemento fundamental do pacto federativo. O Código de Processo Criminal tinha de ser revisto, assim como o Ato Adicional, para que o controle sobre as autoridades judiciárias fosse centralizado. A referência que faz Alves Branco à criação e supressão de empregos provinciais e municipais diz respeito aos empregos do Judiciário, em especial a magistratura de carreira. As constantes disputas entre as facções, a prevalência dos velhos costumes em face das novas leis, nos processos criminais, exigiam essa centralização, sob pena de, caso nada fosse feito, colocar em risco o próprio Estado. Mesmo aqueles que, como Feijó e Alves Branco, se alinharam até o fim em torno das reformas liberais e contra a revisão propugnada pelos conservadores, acabaram antecipando, como os próprios, a necessidade dessa revisão. O que permite aventar a hipótese de que, pelo menos para alguns liberais, o confronto passava mais pela disputa por espaços políticos do que por divergências de fundo.

Os conservadores, por sua vez, não reivindicavam a revisão total das reformas liberais. Não questionavam o pacto federalista firmado a partir de 1832. Seu objetivo era apenas corrigir alguns pontos que, uma vez entrado em vigência o Ato Adicional, se mostraram problemáticos. Foi José Paulino Soares de Souza, o visconde do Uruguai, um dos principais líderes conservadores e articulador da revisão conservadora, quem explicitou claramente que não se tratava de romper com o pacto federativo, mas, ao contrário, torná-lo viável:

De todas as formas de governo até hoje conhecidas, antigas e modernas, é a federativa aquela que é geralmente havida como a mais complicada. E se ao elemento federativo se ajuntar o monárquico, a complicação se torna maior. As principais vantagens e qualidades da monarquia são a concentração do poder, a unidade e a força; a qualidade essencial do elemento federal é o fracionamento do poder; combinar esses dois elementos de modo que se não prejudiquem e destruam mutuamente é uma

das coisas mais difíceis em política; todavia, da pouca leitura que tenho tido sobre essas matérias, tenho concluído que todas as vezes que se tratar de combinar o elemento monárquico com o federativo deve-se ter em vista duas coisas: 1.º conservar ao elemento monárquico todas as atribuições em que são necessárias centralização, unidade e força; deixar pelo contrário ao elemento federativo todas aquelas a cujo exercício não prejudica o fracionamento. Uma outra circunstância se deve ter muito em vista, isto é, deixar a cada um dos poderes, geral ou provincial, aquela soma de atribuições que são necessárias para que cada um possa preencher o fim a que é destinado; é indispensável marcar com exatidão as raías de cada um desses poderes, para que se não encontrem no mesmo terreno, porquanto os governos federativos são muito sujeitos a conflitos e por isso, quando mal combinados, têm em si o germe da sua dissolução. Ora, eu penso que os legisladores do Ato Adicional não podiam deixar de ter em vista estes princípios, a que é necessário atender todas as vezes que se tratar de interpretar o Ato Adicional.⁷⁴

Assim Paulino justificava em 1839 o projeto de Interpretação do Ato Adicional, considerando que ele estava de acordo com o princípio essencial da emenda constitucional, ao ter como prioridade a combinação entre unidade e autonomia, federação e monarquia, introduzindo apenas as correções necessárias para “marcar com exatidão as raías de cada um desses poderes [geral e provincial], para que se não encontrem no mesmo terreno”.

A revisão conservadora tinha conteúdo diverso do que propunha a oposição derrotada em 1832 e 1834. O que movia os conservadores era a constatação de que as reformas liberais haviam falhado no que dizia respeito à organização judiciária. Em nome do combate ao caos e à anarquia o que propugnavam era retirar das Assembléias Provinciais o direito de intervir no funcionamento da magistratura e limitar o poder dos juízes de paz, transferindo suas atribuições para funcionários nomeados pelo governo central. As atribuições do governo monárquico seriam aquelas que necessitavam, nas palavras do vis-

conde do Uruguai, de centralização, unidade e força. Mais uma vez, a divergência com os liberais não era tão profunda quanto pode parecer pelo confronto político gerado pela proposta dos conservadores. Aparentemente muito mais uma disputa política em torno de pontos específicos do que divergências de projetos adversários entre si, porquanto a revisão conservadora não atacava o cerne do pacto federativo. Em 1835, a regência exercida pelo mesmo Feijó, que em 1842 participaria da revolta liberal contra a revisão conservadora, promulgava um decreto intitulado “Instruções sobre a execução do Ato Adicional”. No seu artigo 6.º, explicitava-se:

Bem que as assembléias provinciais possam sem dúvida alguma criar e suprimir os empregos administrativos provinciais e dar a cada um deles as atribuições que lhes parecerem convenientes, releva observar quanto será nocivo a regular administração da justiça, e mesmo ao direito das partes, que elas alterem por qualquer maneira as atribuições que competem às autoridades judiciárias, pelo transtorno e confusão que semelhante medida imprimiria no sistema judiciário, que deve ser uniforme em todo o Império. Esta uniformidade, além de ser reclamada pelos princípios mais sãos da jurisprudência, funda-se em certo modo no Supremo Tribunal de Justiça, que sendo um só para conhecer das revistas que se interpõe[m] das sentenças proferidas nas diversas províncias do Império, não pode em tais objetos regular-se senão por leis gerais.⁷⁵

Não por acaso essas instruções apareceriam como um dos argumentos dos conservadores na defesa das medidas propostas em 1840. A centralização do Judiciário passava por negar às Assembléias Provinciais o direito de legislar sobre empregos gerais, ou seja, aqueles que pertenciam ao aparato daquele poder, o que os conservadores argumentavam que se tratava de uma consequência lógica do Ato Adicional, já que este tinha por um dos seus objetivos principais dividir a competência entre governo geral e governos provinciais. Em nome do respeito à divisão de competências que estava no cerne do

Ato Adicional e para não permitir que os poderes provinciais invadissem a esfera exclusiva do governo central, os conservadores empenharam-se em garantir que os empregos criados por este último para cumprir funções relativas a objetos de competência do centro não sofressem a interferência do governo provincial. É desta forma que o parecer da comissão das Assembléias Provinciais da Câmara dos Deputados, emitido em julho de 1837 e que deu início à discussão sobre a Interpretação do Ato Adicional, justifica a necessidade desta interpretação:

Cumpra que tanto o poder geral como o provincial encontrem na esfera de suas atribuições tudo quanto é indispensável para o seu bom e completo desempenho. Esta circunstância constitui a principal excelência da constituição federal dos Estados Unidos da América do Norte. Todas as vezes, pois, que a lei confere o poder geral de fazer uma coisa, compreende na sua disposição todos os poderes peculiares a esse fim necessários.⁷⁶

O uso do modelo norte-americano como justificativa para a Interpretação do Ato Adicional fazia sentido porque o objetivo era adequar determinados itens, com a intenção de preservar a divisão de competências entre centro e províncias, cerne do pacto federativo. Tal foi o verdadeiro sentido da revisão conservadora: a centralização do aparato judiciário, garantindo ao governo central exclusividade nas decisões sobre os empregos gerais, enquanto ao governo provincial ficavam reservadas as decisões sobre empregos provinciais e municipais. Não se tratava de redesenhar os fundamentos da organização institucional vigente. Afirmar isso seria creditar à revisão conservadora uma abrangência maior do que realmente teve. Por não se confrontar com o modelo adotado pelo Ato Adicional e apenas fazer alguns ajustes é que o movimento conservador contou com o apoio e a liderança de importantes políticos que em 1832 defenderam a reforma federativa: Bernardo Pereira de Vasconcelos, Carneiro da Cunha, Henriques de Rezende, José da Costa Carvalho, Carlos Carneiro de

Campos e mesmo Nunes Machado, uma das principais lideranças da Praieira em 1848.

A difundida versão de que a revisão conservadora anulou as conquistas liberais de 1832 e redesenhou de maneira profunda o aparato institucional começaria a ser construída já no decorrer dos intensos debates em torno da Interpretação do Ato Adicional, na Câmara e no Senado. A começar pelo nome de Regresso, dado ao movimento pelos adversários da Interpretação do Ato Adicional, como forma de desqualificá-la. Teófilo Ottoni, ao discursar em 1839 contra a Interpretação, procurava apresentá-la como um regresso à ordem anterior à Constituição de 1824. Ao referir-se aos defensores da Interpretação do Ato Adicional, afirma:

Não se contentam os nobres deputados em querer parar em 1834: quer se regressar de [18]24 para trás. Porque neste tempo não se achou tão perigoso dar às províncias o que agora se lhes quer tirar? Quando tratou-se de reformar a constituição foi em consequência de um clamor geral de todos os ângulos do império, declarando que as províncias distantes 800 e mais léguas, com tantas necessidades, tanta dificuldade de comunicações, não podiam dispensar por mais tempo o desenvolvimento desse germe federativo já consagrado na constituição do Estado. Entretanto a reação, que apareceu ao tempo em que essa fatal idéia do regresso foi proclamada por um gênio pérfido e intrigante, não se contenta em destruir o trabalho da câmara constituinte de 1834, mas quer ir ainda muito para trás.⁷⁷

Os conservadores recusavam a pecha de regressistas com o conteúdo que a ela os liberais conferiam, como explicita o deputado Moura Magalhães em resposta a Ottoni:

Eu mostrarei que não é ao sistema do regresso que se deve atribuir a necessidade da interpretação. [...] pergunto ao nobre deputado o que é regresso? Se o nobre deputado entende a doutrina do regresso voltar para o absolutismo, eu digo que o abo-

mino — *vade retro* —, mas se entende regresso corrigir os erros que existem nas nossas instituições, pôr em harmonia com as necessidades públicas as atribuições políticas dos poderes, a fim de evitar perigosos conflitos que dão grandes abalos na máquina social, digo que sou regressista.⁷⁸

Três grupos convergiram para o Partido Conservador: em primeiro lugar, parte da oposição que desde o início estivera contra as reformas liberais, que, minoritária, não teve influência significativa na determinação do conteúdo da revisão conservadora; em segundo lugar, aqueles que, apesar de defensores das reformas em 1832 e 1834, consideravam que estas precisavam ser revistas; por fim, aqueles que não integravam o parlamento em 1832 e em 1834 e iniciavam sua carreira política defendendo a revisão. Com maioria na Câmara, os conservadores fizeram acirrada oposição ao regente Feijó, a ponto de obrigá-lo a renunciar em favor de um dos líderes oposicionistas, Pedro Araújo Lima. Em carta de 1837, endereçada ao seu amigo, o padre José Martiniano de Alencar, Feijó descrevia a situação que pouco depois o levaria finalmente à renúncia: “Com efeito Calmon, Torres e Honório reuniram-se a Vasconcelos e tornaram-se perfeitos energúmenos. [...] A verdade é que estou só e os ministros, que só por instâncias minhas se conservam, também têm vontades e nem me é possível dirigir à nação como entendo, pela necessidade de ceder mais ou menos à timidez e irresoluções de tais”.⁷⁹

Miguel Calmon du Pin, Joaquim José Rodrigues Torres e Honório Hermeto Carneiro Leão estavam entre as principais lideranças conservadoras. Com a renúncia de Feijó, tinha fim a grande influência de que desfrutavam os liberais paulistas. Seus principais líderes, como Vergueiro e Paula Souza, continuaram, não obstante, tendo uma importante participação no jogo político imperial, porém seu papel de direção foi suplantado pela liderança conservadora. No entanto, isto não significou que o arcabouço institucional erigido pelos liberais tenha vindo a ser substituído por outro. A revisão conservadora, apesar de seu nome e sua fama, não alteraria fundamentalmente esse arcabouço.

Foram duas as medidas mais importantes aprovadas pelos conservadores: a reforma do Código de Processo Criminal, de 1841, e a Interpretação do Ato Adicional, em 1840. A primeira tinha por principal objetivo, precisamente, retirar dos juízes de paz as atribuições referentes ao processo criminal. A reforma do Código criou os cargos de delegados e de subdelegados, que passaram a ser os responsáveis por tais funções. Eram nomeados pelo chefe de polícia, que por sua vez era escolhido entre os desembargadores e os juízes de direito. As demais atribuições do processo criminal ficavam a cargo dos juízes de direito e de promotores, que deveriam ser nomeados pelo imperador — porém o eram, na prática, pelo ministro da Justiça. Desta forma, todo o processo criminal passava a ser da alçada e da responsabilidade da magistratura de carreira ou de funcionários por ela nomeados.⁸⁰

A Interpretação do Ato Adicional também visava à centralização do aparato judicial. A discussão da Interpretação começou em julho de 1837, quando a comissão da Câmara encarregada de examinar as matérias referentes às Assembléias Legislativas Provinciais apresentou um projeto de reformulação do sétimo parágrafo do artigo 10.º do Ato Adicional (exatamente aquele que o liberal Alves Branco em 1835 afirmava precisar ser revisto) — que regulava a criação e a supressão dos empregos municipais e provinciais — e do sétimo parágrafo do artigo 11 — que conferia às Assembléias Provinciais a competência para decretar a suspensão e a demissão dos magistrados. Essa comissão era composta por Paulino José Soares de Souza, Miguel Calmon du Pin e Honório Hermeto Carneiro Leão. Segundo seu parecer, ambos os parágrafos vinham sendo mal entendidos pelas Assembléias, que se consideravam autorizadas a suprimir cargos e atribuições de cargos do Judiciário como, por exemplo, o de juiz de direito: “Esta inteligência (que a comissão reprova) tem sido adotada em toda a sua amplitude por várias Assembléias, cujas leis tem alterado quase toda a nossa organização judiciária”.⁸¹

O parecer citava alguns exemplos nesse sentido, entre eles o de Pernambuco, onde a Assembléia Provincial alterou de tal modo as atribuições e os cargos do Judiciário que, “passando a atribuição de conceder fianças dos juízes de paz para os de direito, extinguiu o recurso

daqueles para estes. Encarregando os juizes de direito das pronúncias, extinguiu o recurso do art. 294 do código".⁸²

Ao transferir atribuições do juiz de paz para o de direito, a Assembléia pernambucana, talvez até sem o prever, eliminou um direito que o Código de Processo Criminal conferia aos cidadãos: o de apelar das decisões referentes a fianças e pronúncias. O que a comissão propunha era que as Assembléias somente pudessem criar, suprimir e alterar cargos provinciais cuja competência versasse sobre objetos da própria alçada provincial, como os dos empregados da instrução pública, os da direção e da administração de obras provinciais e municipais, os da arrecadação e da fiscalização das rendas provinciais e municipais, os dos corpos policiais das províncias, etc. Os cargos, por outro lado, cujas atribuições fossem relativas ao exercício de leis gerais, somente poderiam ser alterados pelo próprio governo central, o que incluía a magistratura, escrivães, tabeliães, etc. Assim, segundo afirma-se no parecer da comissão, "cada um desses poderes move-se livre e desembaraçado sem encontrar o outro a cada passo no mesmo terreno".⁸³

A Lei de Interpretação, promulgada em 1840, tinha apenas oito artigos. No primeiro retirava-se das Assembléias a competência para legislar sobre a polícia judiciária, o que não as impedia de constituir um corpo policial para outros fins. Como aliás afirmava Carneiro Leão, em defesa da Interpretação, em 1838: "Os princípios que seguimos e que parecem provir do ato adicional são que, quando conferimos às Assembléias Provinciais o direito de estabelecer estradas, neste direito está implicitamente compreendido o de fazer as leis policiais para a conservação destas estradas e de instituir os necessários empregados provinciais".⁸⁴

O segundo artigo proibia as Assembléias de alterar a natureza e atribuições de empregos estabelecidos por leis gerais cujas funções eram relativas a objetos de competência do governo geral, o que significava que a autonomia para legislar sobre empregos cujas funções eram relativas a objetos de competência provincial (instrução pública, obras públicas, arrecadação tributária etc.) permanecia. A finalidade deste artigo era coibir as Assembléias de legislar sobre empregos criados

pelo governo geral para cumprir funções relativas aos objetos de competência do centro, o que estava no espírito que presidiu as reformas da década de 1830, o de garantir a divisão de competência entre centro e províncias, de forma que um não invadisse a esfera de atuação do outro.

O terceiro artigo obedecia ao mesmo princípio no que se referia à nomeação, suspensão e demissão de empregados. Os artigos 4º, 5º e 6º diziam respeito especificamente à magistratura. Observe-se que não se retirava das Assembléias o direito de suspender ou demitir magistrados, mas apenas se regulamentava este direito, como fica claro no artigo 5º: "Na decretação da suspensão ou demissão dos magistrados, procedem as Assembléias Provinciais como Tribunal de Justiça. Somente podem portanto impor tais penas em virtude de queixa, por crime de responsabilidade a que elas estão impostas por leis criminais anteriores, observando a forma de processo para tais casos anteriormente estabelecida".⁸⁵

O artigo 7º incluía mais um item aos casos em que o presidente da província estava autorizado a suspender uma lei aprovada na Assembléia Provincial e remetê-la para apreciação da Câmara dos Deputados. O Ato Adicional previa que no caso de leis que o presidente considerasse serem atentatórias aos interesses de outras províncias ou a tratados internacionais ele, em vez de vetá-las e devolver à Assembléia Provincial, deveria encaminhá-las para decisão da Câmara dos Deputados. A Interpretação incluía nesta situação as leis consideradas inconstitucionais.

Na discussão da Interpretação, os que a ela eram contrários baseavam sua posição na crença de que a autonomia provincial seria profundamente limitada por três das medidas introduzidas: a divisão entre polícia judiciária e administrativa, os limites impostos para legislar sobre empregos gerais e o fato de que leis consideradas inconstitucionais deveriam ser examinadas pela Câmara. Por outro lado, os defensores da Interpretação argumentavam que tais medidas não feriam o espírito do Ato Adicional nem atentavam contra a autonomia provincial.

No que dizia respeito à polícia judiciária, tratava-se de garantir a centralização do Judiciário, uma vez que esta era a polícia encarrega-

da de investigar crimes previstos no Código Penal. Conforme explicita Nunes Machado: "A administrativa diz respeito ao todo de um Estado e tem por objeto a conservação da ordem e segurança pública, velar no cumprimento da constituição e das leis, etc., e a judiciária diz respeito à punição dos crimes".⁸⁶

É este artigo da Interpretação que depois permitirá a criação dos delegados pela reforma do Código de Processo Criminal. Moura Magalhães na defesa da Interpretação do Ato Adicional afirmava que:

As leis das assembléias provinciais mais ofensivas das leis gerais dizem respeito ao código de processo, criando-se por estas leis provinciais a que me refiro, nas províncias, entidades não reconhecidas pelo código, como prefeitos, subprefeitos e delegados com poder de fazer corpos de delicto, nomeando-se juízes substitutos, acabando-se com juízes municipais, distribuindo-se a atribuição dos juízes de órfãos, depositando-se em outros juízes e vice-versa. Já se vê pois que as leis provinciais mais ofensivas às leis gerais são as feitas em oposição ao código de processo. Ora, se a Assembléia geral tratar de regularizar este código do processo, tem desaparecido todas as anomalias que observamos na nossa legislação.⁸⁷

A reforma do Código de Processo Criminal criaria os delegados responsáveis pelo inquérito policial e era esta polícia judiciária que a Interpretação retirava do âmbito da legislação provincial, acabando assim com a figura dos prefeitos e esvaziando as atribuições dos juízes de paz. A polícia administrativa, que continuava sendo objeto de legislação provincial, respondia pela manutenção da ordem, proteção do patrimônio, etc. Tratava-se da força policial que, como se verá no próximo capítulo, continuou sendo um importante meio de exercício da autonomia provincial.

Quanto aos empregos, os defensores da Interpretação insistiam na necessidade de impedir que as províncias gozassem do direito de legislar sobre matérias de competência do governo central, como salienta Pimenta Bueno, em defesa da Interpretação do

Ato Adicional, ao afirmar que antes deles prevalecia um entendimento equivocado:

Deste modo [segundo o entendimento anterior à Interpretação] não se examina a natureza dos serviços ou funções, nem seu caráter ou interesse, se geral, provincial ou local: confunde-se tudo atendendo somente à localidade! Se fôssemos ao rigor literal, diríamos que um juiz municipal ou do cível ou comércio que exercesse jurisdição em um só município seria empregado municipal e não geral? Que o juiz de direito é provincial e não nacional? Mas a lógica constitucional, onde ficaria?⁸⁸

A Interpretação do Ato Adicional propunha um entendimento diverso do que havia sido dado pelas províncias: a diferença entre empregos gerais, de competência do governo central, e empregos provinciais e municipais, submetidos ao controle dos governos provinciais, não deveria ser estabelecida de acordo com o local onde eles eram exercidos, pois assim apenas os empregados localizados no município neutro seriam gerais. A diferença deveria ser estabelecida de acordo com a natureza do emprego: seriam gerais todos aqueles empregos que versassem sobre objeto de competência do governo central e provinciais todos aqueles que versassem sobre objeto de competência do governo provincial. Foi essa a mudança fundamental introduzida pela Interpretação. Procurava-se, então, preservar a divisão de competências entre centro e províncias, uma vez que as Assembléias continuavam a desfrutar de inteira autonomia no que dizia respeito aos empregos provinciais e municipais. É justamente em nome do respeito à divisão de competências que Pimenta Bueno justificava a Interpretação do Ato Adicional em relação aos empregos:

Tudo que não é extremar sincera e exatamente a administração dos interesses gerais e a dos interesses provinciais, e dar a cada uma o que é seu, tudo que é invasão de um desses elementos no território do outro é injustiça e anarquia em maior ou menor escala, mas em todo caso sempre muito prejudicial. É preciso não

confundir franquezas provinciais com dissolução nacional; não convém concentração indevida, nem tampouco desordem na organização do Estado e seus poderes.⁸⁹

O que estava em jogo eram justamente os cargos do Judiciário e também neste ponto o que se tinha em vista era a centralização da máquina judiciária. Como ressalta Nunes Machado: "Antes do Ato Adicional a ação governativa era geral, todos os empregados, todo o sistema da administração era geral. Mas com o Ato Adicional sucedeu o que realmente não podia deixar de suceder. E foi que empregados que até então existiam criados por leis gerais ficaram sendo provinciais em razão de seu número e de sua categoria, conservando no entanto uma parte geral que eram suas atribuições. Tais são os juizes de direito e todos os empregados de justiça".⁹⁰ Os empregos também continuaram sendo instrumento do exercício da autonomia provincial, na medida em que as Assembléias continuavam legislando sobre empregos provinciais e municipais.

Por fim, na questão de como proceder quanto a leis provinciais consideradas inconstitucionais, preservava-se a atribuição do parlamento, no qual as elites provinciais estavam representadas, para decidir sobre essa matéria. Na defesa desse item afirmava Urbano Sabino em 1839:

Quando entre uma assembléa provincial e o presidente se suscite a questão se tal lei é conforme ou oposta aos interesses da província, pode esta questão ser resolvida sem grave inconveniente pelos dois terços da assembléa provincial, mas quando a questão versa sobre a constitucionalidade ou inconstitucionalidade, então a questão, tão fértil em conseqüências poderosas, deve ser decidida pelo poder legislativo geral e não por qualquer dos poderes provinciais, naturalmente dispostos a sustentar os seus atos.⁹¹

Também neste ponto a posição daqueles que se contrapunham à Interpretação não era coerente com posições assumidas no passado.

Nas citadas "Instruções sobre a execução do Ato Adicional", de 1835, assinadas pelo então regente Feijó e pelo liberal Limpo de Abreu, o artigo 8º afirmava:

Pode acontecer que entre uma Assembléa e o presidente da província se suscitem dúvidas reais sobre a verdadeira inteligência de algum artigo constitucional, porque sem absurdo possa literalmente entender-se de diversas maneiras. Em tais casos, convém que o presidente, suspendendo o seu consentimento à decisão da Assembléa, dê parte ao governo geral, para levar tais dúvidas, em conformidade do artigo 25 do Ato Adicional, ao conhecimento e deliberação do Poder Legislativo Geral.⁹²

Dessa forma, Feijó, um dos mais eloqüentes opositores à Interpretação, em 1835 considerava que o próprio Ato Adicional previa que em caso de dúvida sobre a constitucionalidade de uma lei provincial, esta deveria ser examinada pelo parlamento, que decidiria sobre sua legalidade ou não. A capacidade de intervenção do centro no controle da constitucionalidade das leis promulgadas pelos poderes provinciais não significava atentado ao arranjo institucional montado na década de 1830 na medida em que era condição para a unidade nacional, que este arranjo tinha por prioridade preservar. É de notar que a decisão sobre a inconstitucionalidade das leis provinciais — tarefa que cabe em última instância à Corte Suprema nos Estados Unidos e ao Supremo Tribunal Federal na República brasileira — ficava a cargo, segundo a revisão conservadora, não do Judiciário e sim do parlamento, o que significava um maior poder de interferência nesta decisão por parte das elites provinciais, que tinham na Câmara o espaço de defesa dos seus interesses.

A revisão da emenda constitucional foi, previsivelmente, objeto de acalorados debates no parlamento. Os liberais acusavam a medida de inconstitucional, argumentando que se tratava de uma reforma na Constituição disfarçada de interpretação. Na tentativa de adiar a votação que sabiam perdida, insistiam que o projeto conservador alterava profundamente o Ato Adicional, não se tratando de uma mera

interpretação. Acusavam seus oponentes de estarem comprometidos apenas com o governo central e de não terem apreço algum pelos interesses provinciais. O padre liberal José de Alencar afirmava no Senado, por exemplo, que "quem quer a centralização [...] são os que aspiram os postos e a governança, porque querem ter bastante clientela e muitos pretendentes que deles dependam para conseguirem empregos".⁹³

Em outro discurso, também nos debates de 1839, o mesmo Alencar insistia que "o homem que mora na Corte, que está nela estabelecido e que nada tem que esperar das províncias, naturalmente quer a centralização. Porém, não acontece assim à povoação das províncias; esta, pela natureza das coisas, deseja afrouxar mais o laço da centralização, para poder cuidar de seus interesses locais".⁹⁴

Os conservadores, em resposta, acusavam os liberais de um excessivo e até irresponsável comprometimento com o poder local, a ponto de ameaçarem sacrificar sem medo o próprio Estado nacional, comprometendo a unidade territorial. Assim, da retórica do debate parlamentar, das acusações recíprocas ditadas pelo empenho em tentar negar legitimidade ao oponente, nasceu e cristalizou-se a imagem com que ambos os grupos têm sido desde então apresentados pela historiografia — os liberais como defensores do localismo e os conservadores comprometidos com o Estado nacional e o regime centralizador —, imagem construída por inimigos políticos e que não correspondia ao conteúdo de seus projetos materializados na legislação aprovada nas décadas de 1830 e 1840.

É verdade que os próprios conservadores apresentavam-se como defensores da centralização. Mas é preciso considerar o que eles entendiam por centralização. Paulino José Soares de Souza, em seu *Ensaio sobre o direito administrativo*, publicado em 1862, recorre a diversos autores para definir o que seja centralização, sublinhando a sua importância para a garantia da unidade e da capacidade do governo de impor sua hegemonia sobre todo o território nacional. Baseado em Tocqueville, defende a diferenciação entre centralização política e centralização administrativa:

Porquanto há interesses que são comuns a todas as partes da nação, bem como a formação das leis gerais, os que se prendem às relações externas, etc. Há outros que são especiais a certas partes da nação, como por exemplo certas empresas, obras, etc. Concentrar em um mesmo lugar ou na mesma mão o poder de dirigir os primeiros é fundar o que se chama centralização política ou governamental. Concentrar do mesmo modo o poder de dirigir os segundos é fundar o que se chama centralização administrativa. [...] A centralização governamental adquire uma força imensa quando reunida à administrativa, e posto se coadjuvem mutuamente, contudo podem estar separadas. A centralização política é essencial. Nenhuma nação pode existir sem ela. Nos governos representativos obtém-se a unidade na legislação e na direção dos negócios políticos pelo acordo das Câmaras e do Poder Executivo. Por meio do mecanismo constitucional convergem os poderes para se centralizarem em uma só vontade, em um pensamento. [...] O que é certo é que o Poder Executivo, quer considerado como poder político, quer como administrativo, deve ter concentrada em si quanta força for indispensável para bem dirigir os interesses comuns confiados à sua guarda e direção.⁹⁵

A centralização política, segundo ele, que se referia à formulação de leis gerais, às decisões de política externa, etc., existiria em qualquer nação moderna, inclusive em sistemas federais como nos Estados Unidos, e para comprová-lo o visconde do Uruguai reproduz trecho de Hamilton, no *Federalista*, em que este defende a centralização política. O próprio Tocqueville considerava que na federação norte-americana havia grande centralização política e grande descentralização administrativa. A chave da questão neste ponto, a meu ver, está na idéia de "interesses comuns". Para Paulino, o problema crucial estava em garantir um centro capaz de articular a unidade e garantir os interesses comuns. Mesma preocupação que antes dele foi manifesta pelos liberais federalistas. Mas centralização política não precisava vir acompanhada por centralização administrativa, que

se referia, segundo Paulino, a certas empresas, obras, etc., que diziam respeito aos interesses de certas partes da nação. Para o visconde do Uruguai apenas a centralização política, própria de qualquer nação moderna, mesmo aquelas organizadas segundo os princípios federativos, existia no Brasil, ao mesmo tempo em que prevalecia a descentralização administrativa, mesmo depois da Interpretação do Ato Adicional. Desse modo haveria na organização política brasileira uma espécie de descentralização que não era a mera delegação de poderes pelo governo central, mas a divisão de competências entre centro e esferas regionais, de sorte que não prevalecia apenas uma vontade:

A palavra descentralização tem dois sentidos que muito importa distinguir. Descentralizar no primeiro sentido consiste em renunciar a que a ação do centro esteja toda concentrada em um ponto, na capital, por exemplo; é disseminá-la pelas províncias e municípios entregando-a aos presidentes e outros agentes do governo que o representem. Neste caso, por mais geral que seja a descentralização, há sempre uma única vontade. [...] Pela segunda espécie de descentralização o governo do Estado, em lugar de entregar uma parte da sua ação a seus agentes, restitui-a à sociedade. Em lugar de tratar dos negócios do povo, convida-o a tratar por si mesmo deles. A sociedade entra na confecção das leis, na administração e na justiça, como entra entre nós por meio das assembleias legislativas gerais e provinciais, pelas municipalidades, pelo júri, etc.⁹⁶

Embora o presidente fosse nomeado pelo governo central, para Paulino as Assembleias Provinciais garantiam a prevalência do segundo modelo de descentralização. Ainda segundo ele, a garantia da unidade nacional estaria na real capacidade do centro de fiscalizar e tutelar cada província e município: "Fiscalização ou tutela indispensável não só para resguardar os direitos e interesses da associação em geral, como também para assegurar o cumprimento das leis e o respeito aos direitos de cada um";⁹⁷ e completava: "Se as nossas leis provinciais não estivessem sujeitas à sanção do dele-

gado do poder central e à revisão e anulação pela Assembleia Geral, existiria Império?"⁹⁸

Portanto, a fiscalização e a tutela não significavam ausência de autonomia provincial, mas capacidade do centro de impedir que esta autonomia resultasse em prejuízo dos interesses gerais. Tutela e fiscalização que no Brasil estavam garantidas, segundo ele, pela necessidade de sanção das leis provinciais pelo presidente e pela função da Assembleia Geral de revogar aquelas que ofendessem os interesses gerais, ou seja, quando ofendiam tratados internacionais, a Constituição ou os interesses de outras províncias. Tutela e fiscalização pelo poder central eram compatíveis com autonomia provincial e condição para que esta autonomia não colocasse em risco a unidade territorial, afirmação com a qual qualquer federalista concordaria. Embora Paulino fosse ardoroso opositor da federação, o projeto que defendia e que se materializou nas reformas da década de 1840 não se opunha frontalmente ao sistema implementado pelas reformas liberais. A questão aqui está no que se entende por federação e o que se entende por centralização. A primeira, para Paulino, era sinônimo de democracia e por isso inaceitável, enquanto a segunda era desejável quando fosse apenas política e não administrativa. E no seu entender o Ato Adicional consagrara a descentralização administrativa que deveria ser mantida, mas reajustada para não colocar em risco a centralização política, própria de todos os Estados modernos, incluindo os federais. O reajuste visava garantir a divisão de competências de modo a impedir que a esfera do governo central fosse invadida pelos governos provinciais:

A descentralização administrativa que trouxe o Ato Adicional era, pelas razões que acima foram expostas, até certo ponto justificável. Descentralizando porém as atribuições que passou para as assembleias provinciais, era indispensável fazê-lo de modo que cada um dos poderes geral e provincial se pudesse mover em sua órbita, sem encontrar no mesmo terreno pôr-se em conflito com o outro. Era indispensável que essa descentralização fosse meramente administrativa e não embaraçasse a

direção política dos poderes gerais, que não pode deixar de ser única; nem é possível que hajam [sic] tantas políticas quantas assembleias provinciais. Seria uma completa anarquia.⁹⁹

Assim, o problema no arranjo estabelecido pelo Ato Adicional não estava na descentralização administrativa que ele consagrava, mas sim no fato de que ele não garantia que essa descentralização não afetasse a centralização política, que só poderia ser preservada se definidas claramente as competências do centro e das províncias, de modo que um não interferisse na órbita de ação do outro. Centralização política, no sentido dado pelo visconde do Uruguai, significava conferir ao centro capacidade de estabelecer a unidade nacional estabelecendo as principais diretrizes referentes aos *interesses que são comuns a todas as partes da nação*, enquanto a descentralização administrativa significava garantir aos poderes provinciais a capacidade de decisão sobre *interesses que são especiais a certas partes da nação*. Centralização, no seu entender, portanto, não significava acabar com a autonomia provincial. Ao contrário, no Brasil haveria centralização política, mas não administrativa. Para demonstrá-lo Paulino compara o arranjo institucional brasileiro com o francês. Vale a pena a longa transcrição para demonstrar que a centralização proposta pelos conservadores não implicava a neutralização da divisão entre poderes central e provinciais estabelecida pelo Ato Adicional:

As principais arguições feitas à centralização na França são as seguintes: têm na sua organização muito pouca importância os conselhos gerais de departamento, dos quais eram um arremedo os nossos antigos conselhos gerais [conselhos de província previstos pela constituição de 1824 e substituídos pelas assembleias provinciais pelo Ato Adicional]. Como delegados do poder Legislativo, os conselhos gerais apenas repartem, entre os diversos *arrondissements*, as contribuições diretas decretadas pelo mesmo poder. Como órgão dos interesses dos departamentos, apenas deliberam e emitem votos. As assembleias provinciais porém entre nós legislam. As suas leis, quando não são contrá-

rias à constituição, quando não ofendem os impostos gerais, os direitos de outras províncias e os tratados, não podem ser anuladas nem mesmo pela Assembleia Geral. Ainda mesmo quando ofendam os interesses da própria província, não podem ser embaraçadas pela negativa da sanção do presidente da província, delegado do imperador, uma vez que tenham a seu favor dois terços dos votos da assembleia provincial. Os conselhos gerais de departamentos não têm as atribuições importantíssimas e descentralizadoras conferidas às assembleias provinciais e os meios concebidos a estas para fiscalizarem, contrastarem, arcarem com os presidentes das províncias e mesmo com o governo geral, ao qual, sem saírem dos limites de suas atribuições, podem as ditas assembleias suscitar graves embaraços. As assembleias provinciais têm épocas que elas mesmas designam o tempo que marcam para suas sessões. Os conselhos gerais da França somente se podem reunir quando convocados pelo prefeito, em virtude de ordenança do chefe de Estado, que determina a época e duração da sessão. As nossas assembleias provinciais não podem ser dissolvidas. Os conselhos gerais em França o podem ser pelo imperador.¹⁰⁰

Mesmo depois da Interpretação do Ato Adicional, continuava prevalecendo o cerne do arranjo institucional implementado na década de 1830. Ao contrário do que acontecia na França, afirmava Paulino, as Assembleias brasileiras tinham competência para decidir unilateralmente sobre matéria tributária e outras de igual importância. Ao contrário dos departamentos franceses, dispunham de meios para fiscalizar e opor-se aos presidentes e ao governo central e estavam organizadas de modo a possibilitar o exercício de autonomia nas decisões de matérias de sua competência. As Assembleias brasileiras não dependiam de convocação do Executivo para se reunir e não podiam ser dissolvidas, características que não perderam com a revisão conservadora.

A revisão conservadora seria complementada por uma lei de 1841, que restabelecia o Conselho de Estado, e por uma resolução

da Assembléa Geral, também daquele ano, que alterava a fórmula para a escolha do vice-presidente provincial. Este passava a ser de nomeação exclusiva do imperador. Mas também neste caso a decisão não era tão contrária ao projeto liberal como se poderia imaginar. Já em 1833, antes portanto da promulgação do Ato Adicional, Nicolau Vergueiro, um dos articuladores das reformas liberais, ocupando então a pasta dos Negócios do Império, alertava em seu relatório para a Assembléa Geral sobre a necessidade de mudar a lei referente à nomeação dos vice-presidentes que, na época, determinava que o cargo seria ocupado pelo nome mais votado para o Conselho da Província. Segundo ele,

Esta disposição implica dois graves inconvenientes: o primeiro é fazer recair muitas vezes a administração da província em pessoa menos idônea [...]. O segundo é chamar à administração pessoa que talvez não goze de toda a confiança do governo; condição esta tão essencial e necessária que a mesma lei fez os próprios presidentes discricionariamente amovíveis. É pois manifesto que a substituição do presidente não se deve abandonar a uma tal eventualidade, mas competir ao governo.¹⁰¹

No Ato Adicional foi adotada uma fórmula intermediária já que a nomeação era entregue ao governo central a partir de listas elaboradas pela Assembléa da província. Em 1837, apenas três anos após a promulgação do Ato, o ministro dos Negócios do Império, Antônio Paulino Limpo de Abreu, um reconhecido liberal defensor da descentralização, apontava a necessidade de os vice-presidentes serem de nomeação exclusiva do governo central:

A conveniência de entregar ao governo a nomeação dos vice-presidentes das províncias já vos foi uma vez ponderada [...]. Além de outros casos, os presidentes podem ser obrigados a largar muitas vezes e por muito tempo a direção dos negócios, ou por moléstia ou pelo dever de residirem na Assembléa Geral Legislativa, e de nenhuma maneira convém à causa pública que

fique por grande espaço a administração provincial entregue a pessoas que podem algumas vezes não merecer do governo geral a confiança, que aliás é indispensável para exercerem semelhante cargo.¹⁰²

A mudança aprovada em 1841, dado o curto período que os presidentes ficavam na província, nada mais foi do que uma adequação para garantir que fossem cumpridos os propósitos da reforma constitucional de 1834 de ter um agente do governo central na província. Uma medida necessária para fornecer ao governo central instrumentos para preservar a unidade. A reforma conservadora, no que dizia respeito aos vice-presidentes, não atentava contra o espírito liberal, prevalecente na década anterior, de combinar autonomia provincial com unidade e não impedia que os grupos provinciais, através das Assembléas Legislativas, continuassem a ter o controle sobre os negócios da província.

No que diz respeito ao Conselho de Estado, esta foi uma alteração importante na organização do governo central, pois criava uma instância cujos membros eram de indicação exclusiva do imperador. No entanto, é preciso relativizar a importância do Conselho de Estado, pois ele tinha papel apenas consultivo. Por exemplo, em relação aos limites do exercício da autonomia provincial, o Conselho poderia influenciar ao se manifestar sobre a inconstitucionalidade de leis provinciais, a partir de consulta feita pelo governo. Seu parecer era então enviado à Câmara, que poderia ou não acatá-lo. Como foi dito antes, era à Câmara que cabia a deliberação sobre a inconstitucionalidade ou não das leis provinciais, junto com o Senado. Como se verá no quarto capítulo, não era incomum que os deputados decidissem contrariamente ao Conselho e era esta decisão que prevalecia. Em 1832, na defesa das emendas feitas pelo Senado ao projeto de reforma constitucional, o marquês de Barbacena explicitava ser o Conselho de Estado secundário, dada sua pouca influência no processo legislativo: "Quanto ao conselho de Estado, repartição subalterna, que não exercita poder algum constitucional, corpo meramente consultivo, ninguém dirá com razão que mereça o lugar que ocupa na

nossa lei fundamental. Entra na classe das repartições cuja criação, atribuições e vencimentos pertencem às leis regulamentares".¹⁰³

Recriado em 1841, no bojo da revisão conservadora, manteria seu papel apenas consultivo. O que significava que podia influenciar as decisões do Executivo, mas as decisões do Legislativo e dos governos provinciais ficavam fora do seu alcance direto.

A Câmara, mesmo depois da revisão conservadora, continuou sendo o espaço preferencial de representação no âmbito nacional dos interesses provinciais. Cada bancada representava ali não um partido, mas a província que a elegera. A representação provincial era decisiva também na composição dos ministérios. Bahia, Rio de Janeiro, Pernambuco e Minas Gerais foram amplamente beneficiados, a partir de então, no preenchimento das pastas ministeriais no decorrer do período que vai até a proclamação da República. A cor provincial dos ministérios seria inclusive uma das principais razões da insatisfação paulista ao final do século XIX, quando a elite de São Paulo aderiu ao movimento republicano.¹⁰⁴

Por fim, em 1850, foi aprovada a reforma da lei que regulamentava o funcionamento da Guarda Nacional. Os oficiais deixavam de ser escolhidos por eleições para passarem a ser nomeados pelo presidente da província. Assim, o governo central obtinha um maior controle sobre a milícia, que, no entanto, seguia estruturada no âmbito provincial e sua organização continuava sujeita, em alguns tópicos, às leis provinciais.

Entre 1837 e 1850 os conservadores centralizaram o aparato judiciário para permitir ao governo central um controle efetivo sobre ele, mas esse era o limite da centralização. O sentido da revisão estava em garantir a eficácia da divisão de competências e impedir que os governos provinciais seguissem invadindo as esferas de atuação do governo central, como vinham fazendo desde a promulgação do Ato Adicional.

Derrotados, os defensores da integridade das reformas liberais se aglutinaram em torno do Partido Liberal. Sem mais nenhuma esperança de obter uma vitória parlamentar, os liberais de São Paulo e de Minas Gerais apelaram para as armas. Em 1842 eclodia uma revolta

liderada por eles nas duas províncias. Em São Paulo, a rebelião teve início com um ofício enviado por Feijó à Assembléia Legislativa de São Paulo, pelo qual ele apelava para o orgulho paulista contra as medidas conservadoras aprovadas na Câmara e no Senado:

Srs. a marcha da Assembléia Geral tem sido muito desagradável aos que amam e respeitam as instituições juradas. As Assembléias provinciais pela intitulada Interpretação do Ato Adicional foram privadas de duas de suas mais preciosas atribuições. Mas ficam reduzidas a vãos simulacros de representação. A aquiescência das mesmas Assembléias deu ocasião às reformas atuais, o que tanto vai alterando o espírito de paz e de ordem que até aqui reinava nos povos. [...] Cumpre pois que a Assembléia Provincial use de uma linguagem enérgica e corajosa, desperte o antigo pundonor e coragem que sempre distinguiu os paulistas, os quais de certo tempo para cá têm sido se não vilipendiados, ao menos muito pouco considerados.¹⁰⁵

A revolta de 1842 tinha por programa o combate às medidas conservadoras: a Interpretação do Ato Adicional, a reforma do Código de Processo Criminal e o retorno do Conselho de Estado. Caso não fossem atendidos, os rebeldes estavam dispostos a separar-se do Império. É o que afirma Feijó em um artigo publicado no jornal *O Paulista*, porta-voz da rebelião:

Conseguido isto [a revogação das três medidas acima mencionadas], que a razão, a justiça e a constituição exigem, seremos obedientes às leis feitas como manda a mesma constituição, a S. M. o Imperador; continuaremos a fazer parte do Império; mas, se o governo, longe de ouvir-nos, procurar hostilizar-nos, e nos puser na necessidade de lançar mão de medidas extremas, será então necessário adotar afinal extremos, para recuperarmos o perdido, e vivermos com honra e dignidade que compete a homens livres, principalmente a paulistas. Portanto, abram os olhos todos os interessados na nossa união; lembrem-se de

que os paulistas são demasiadamente sofredores, mas que, perdida a paciência, nada é capaz de os fazer mudar de opinião.¹⁰⁶

Em Sorocaba, os rebeldes nomearam Rafael Tobias de Aguiar presidente da província, enquanto na capital a presidência oficial era exercida por Costa Carvalho, o antigo aliado que havia debandado para as fileiras conservadoras. Feijó ocupava o cargo de vice-presidente do governo rebelde. A rebelião foi derrotada e Feijó e Vergueiro terminariam presos, julgados e condenados ao exílio no Espírito Santo. Os liberais foram derrotados militar e politicamente. Isso, no entanto, não resultou na derrota do arranjo institucional por eles construído. Feijó, no momento decisivo em que conclamava os paulistas a reagirem, denunciava a retirada de apenas duas atribuições das Assembléias Provinciais, justamente aquelas que diziam respeito aos cargos da magistratura. As demais atribuições, grande parte delas bem mais importantes para a garantia da autonomia provincial, haviam sido devidamente preservadas. Portanto, a referência retórica que faz o padre ao simulacro de representação pode e deve ser creditada aos arroubos de quem se vê na contingência de lançar uma revolta armada que, por sua vez, foi um episódio da disputa pelo poder entre agremiações rivais.

O que a experiência inaugurada em 1832 ensinaria é que a autonomia provincial tinha de conviver com um controle mais rígido do aparato judicial, pois apenas este controle permitiria ao governo central manter a ordem interna, ao mesmo tempo em que se beneficiava das práticas clientelistas de que os fazendeiros usavam e abusavam — e que eram então vitais para o funcionamento do sistema político tal qual se encontrava organizado. O controle sobre a polícia e os tribunais daria ao governo central a influência local de que necessitava para estender sua hegemonia sobre todo o território. Porém, isso de modo algum significava negar ou desfazer o arranjo estabelecido a partir de 1832. A capacidade de o governo atuar sobre todo o território e impedir que as atribuições que lhe eram próprias fossem invadidas pelo poder provincial eram preocupações já inscritas nas reformas liberais da década de 1830, uma vez que o modelo federativo

implica necessariamente um governo central habilitado para presidir a unidade nacional. Por outro lado, preservar a autonomia provincial significava carregar para dentro das instituições do Estado as reivindicações regionais, impedindo revoltas separatistas como a pernambucana de 1824. Dessa maneira, as Assembléias provinciais seguiriam favorecendo os grupos provinciais, ao mesmo tempo em que, também por isso, viabilizavam o Estado, ameaçado não pela federação, mas pela excessiva centralização do Primeiro Reinado.

Realizada a Interpretação do Ato Adicional, as Assembléias Provinciais continuavam desfrutando da mesma autonomia tributária, com o direito de criar impostos e decidir sobre o destino das rendas arrecadadas. Mantinham ainda a prerrogativa de criar uma força policial própria e seguiam responsáveis pelo controle das Câmaras Municipais; além de se manterem encarregadas das obras públicas, da instrução e das divisões civil, judiciária e eclesiástica da respectiva província. Continuavam a gozar do direito de desapropriação imobiliária por utilidade municipal ou provincial, além daquele de regular a administração dos bens provinciais. Por fim, permaneciam legislando sobre os empregos provinciais e os municipais. Foi-lhes vedado apenas alterar os empregos integrantes do aparelho judiciário. A maior parte das atribuições das Assembléias Provinciais, portanto, era mantida tal qual prescrita pelo Ato Adicional. Os pontos alterados não transcendiam a esfera do Judiciário.

Claro está que, ao centralizar o aparelho judiciário, os conservadores limitavam a amplitude da autonomia provincial, retirando dos governos das províncias influência sobre esse ramo e sujeitando-os a conviver com decisões judiciais que poderiam eventualmente contrariar seus interesses. Não se pretende aqui minimizar os efeitos da centralização do aparelho judiciário, mas apenas ressaltar que, se ela limitou a amplitude da autonomia provincial, não teve o efeito de a neutralizar ou torná-la insignificante. O aspecto federativo das reformas liberais permanecia, uma vez que a centralização do Judiciário não era incompatível com este modelo. Um Judiciário descentralizado é típico do federalismo anglo-saxão, mas não é considerado pelos estudiosos do tema uma condição para o funcionamento de um regime federativo.

63. J. B. de Andrada e Silva, "Avulsos", in M. Dolhnikoff (org.), *José Bonifácio de Andrada e Silva...*, p. 249.
64. Id., "Os brasileiros querem ter liberdade", in id., *ibidem*, p. 203.
65. Id., "Empréstimo oneroso", in id., *ibidem*, p. 243.
66. Sobre este tema ver Denis Antônio de Mendonça Bernardes, *A idéia do pacto social e o constitucionalismo em Frei Caneca*. São Paulo, Instituto de Estudos Avançados-USP, 1996 (Coleção Documentos. Série Teoria Política - 21).
67. Apud Denis Bernardes, *op. cit.*, p. 11.
68. *Ibidem*.
69. Evaldo Cabral de Mello, *op. cit.*, p. 165.
70. *O Justiceiro*, n. 17, 5/3/1834.
71. "Discussão interessante sobre a federação", Rio de Janeiro, Typographia Imperial e Constitucional, 1832, p. 6.
72. Frei Caneca, "Crítica à Constituição outorgada", in *op. cit.*, p. 72.
73. Constituição Política do Império do Brasil de 1824. Coleção das Leis do Império.
74. Anais da Câmara dos Deputados, 1832, sessão de 31 de agosto.
75. *Ibidem*, 1839, sessão de 3 de junho.
76. *Ibidem*, 1832, sessão de 12 de maio.
77. *Ibidem*, sessão de 14 de maio.
78. *Aurora Fluminense*, n. 604, 12/3/1832. Apud Lucia Maria Paschoal Guimarães, "Liberalismo moderado: postulados ideológicos e práticas políticas no período regencial (1831-1837)", in Lucia M. P. Guimarães (org.), *O liberalismo no Brasil imperial*. Rio de Janeiro, Revan, 2001, p. 119.
79. "Discussão interessante sobre a federação", p. 8.
80. Anais da Câmara dos Deputados, 1832, p. 24.
81. Anais do Senado, 1832, p. 71.
82. *Ibidem*, sessão de 3 de julho.
83. *O Justiceiro*, n. 8, 25/12/1834.
84. Bernardo Pereira de Vasconcelos, "Discurso na Câmara dos Deputados, sessão de 1º de julho de 1834", in José Murilo de Carvalho (org.), *Bernardo Pereira de Vasconcelos*. São Paulo, Editora 34, 1999, p. 222.
85. Anais do Senado, 1832, sessão de 28 de maio.
86. Anais da Assembléia Constituinte de 1823, t. 3, p. 68.
87. Anais da Câmara dos Deputados, 1831.

88. J. B. de Andrada e Silva, "Documentos", in E. de C. Falcão (org.), *op. cit.*, v. 2, p. 290.
89. Cf. discurso pronunciado por Martim Francisco na Câmara. Anais da Câmara dos Deputados, 1832.
90. *Ibidem*.
91. *Ibidem*.
92. *Ibidem*, p. 272.
93. *Ibidem*, p. 233.
94. *Ibidem*, p. 276.
95. *Ibidem*, p. 228.
96. *Ibidem*, p. 230.
97. As informações biográficas sobre Rebouças constam de Augusto Vitorino Alves Sacramento Blake, *Dicionário bibliográfico brasileiro*, *op. cit.*; de S. A. Sisson, *op. cit.*; e de Keila Grinberg, *O fiador dos brasileiros*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2002.
98. Cf. Keila Grinberg, *op. cit.*
99. *Ibidem*, p. 107.
100. Anais da Câmara dos Deputados, 1832, sessão de 1º de setembro.
101. J. B. de Andrada e Silva, "O homem primitivo", in M. Dolhnikoff (org.), *José Bonifácio de Andrada e Silva...*, p. 307.
102. Apud Keila Grinberg, *op. cit.*, p. 135.
103. Anais da Câmara dos Deputados, 1832, sessão de 1º de setembro.
104. *Ibidem*, sessão de 22 de setembro.

2. O ARRANJO INSTITUCIONAL

1. "Apresentação do Ato Adicional à Regência pela Câmara dos Deputados para sua promulgação", 9 de agosto de 1834.
2. Ver por exemplo S. B. de Holanda, "A herança colonial..."; J. M. de Carvalho, *A construção da ordem...*; e I. de Mattos, *op. cit.*
3. I. de Mattos, *op. cit.*, p. 105.
4. *Ibidem*.
5. *Ibidem*, p. 106.
6. *Ibidem*.

7. *Ibidem*, p. 107.
8. O estudo mais abrangente sobre o juizado de paz no Brasil é o de Thomas Flory, *El juez de paz y el jurado en el Brasil imperial*. México, Fondo de Cultura Económica, 1986.
9. Essas disposições constam da Lei de 15 de outubro de 1827, sobre o juizado de paz. Coleção das Leis do Império.
10. Flory, no livro citado, salienta que isto acontecia na zona rural. Nas cidades, os juizes de paz eram em geral comerciantes e artesãos qualificados.
11. Cf. Thomas Flory, *op. cit.*, p. 107.
12. Anais da Câmara dos Deputados, 1827, sessão de 11 de outubro.
13. Ver sobre este tema Pedro Brasil Bandecchi, "O município no Brasil e sua função política (I)". *Revista de História*. São Paulo, n. 90, abr./jun. 1972, pp. 495-530.
14. Anais da Câmara dos Deputados, 1828, sessão de 10 de maio.
15. *Ibidem*, p. 42.
16. Anais da Câmara dos Deputados, 1831, sessão de 20 de maio.
17. Sobre este tema ver S. B. de Holanda, "Do Império à República. História Geral da Civilização Brasileira". S. B. de Holanda (org.), *História geral da civilização brasileira*. 6ª ed., t. II, v. 5. São Paulo, Difel, 1985.
18. Sobre a Guarda Nacional ver Jeanne Berrance de Castro, *A milícia cidadã: a Guarda Nacional de 1831 a 1850*. 2ª ed. São Paulo, Editora Nacional, 1979.
19. Jeanne Berrance de Castro, *op. cit.*, p. 62.
20. Cf. Wilma Peres Costa, *A espada de Dâmocles*. São Paulo, Hucitec, 1996, e Moniz Bandeira, *op. cit.*
21. A Constituição estabelecia que qualquer emenda constitucional só poderia ser feita pelos deputados quando estes tivessem sido eleitos expressamente para este fim. Portanto, em 1832 foram estabelecidas quais seriam as alterações constitucionais a serem aprovadas pelos deputados da legislatura seguinte, que deveriam ser eleitos com poderes constituintes expressos. O Ato Adicional aprovado em 1834 foi, assim, resultado do debate de 1831 e 1832.
22. Anais do Senado, 1832, sessão de 30 de junho.
23. Anais da Câmara dos Deputados, 1832, sessão de 31 de agosto.
24. *Ibidem*, sessão de 1º de setembro.
25. *Ibidem*, sessão de 19 de setembro.
26. *Ibidem*, sessão de 24 de setembro.
27. Cf. Lei n. 16, de 12 de agosto de 1834, conhecida como Ato Adicional. Coleção das Leis do Império. Regra equivalente foi adotada para as eleições de regente: cada eleitor deveria escolher dois nomes para preencher o cargo.
28. Relatórios das Câmaras Municipais à Assembléia Provincial de São Paulo (1841-1851) e Anais da Assembléia Legislativa Provincial de São Paulo 1848-1849.
29. Tavares Bastos, *A província*. 2ª ed. São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1937, p. 120.
30. Todas estas determinações estão contidas na Lei n. 16, de 12 de agosto de 1834. Coleção de Leis do Império do Brasil.
31. *O Justiciero*, n. 4, de 27/11/1834.
32. Cf. Anais da Assembléia Constituinte de 1823.
33. Atribuições dos Presidentes de Província (lei de 3 de outubro de 1834). Coleção das Leis do Império
34. Segundo Fernando Uricoechea, de 1824 a 1889 o número modal de presidentes por província foi de 53, o que significa quase um presidente por ano para cada província. *O minotauro imperial*. São Paulo, Difel, 1978, p. 110. Um bom exemplo da alta rotatividade dos presidentes de província são os dados fornecidos por Francisco Iglésias a respeito de Minas Gerais: "De 1824 a 1850, Minas teve 45 períodos administrativos, sendo 27 ocupados por presidentes e 18 por vice-presidentes; considerando que 4 autoridades passaram a presidente estando no exercício como vice-presidentes, temos 41 períodos, o que dá para cada um pouco mais de 7 meses, em média". In "Minas Gerais", in Sérgio B. de Holanda (org.), *História geral da civilização brasileira*, t. II, v. 2, p. 388.
35. Levantamento feito nos Anais da Assembléia Legislativa Provincial de São Paulo.
36. Cf. Kátia M. de Queirós Mattoso, *Bahia século XIX*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1992, p. 259.
37. Cf. I. de Mattos, *op. cit.*
38. O exame dos Anais da Assembléia Legislativa Provincial de São Paulo permite atestar a presença constante do vice-presidente na administração da província.
39. Relatório do ministro do Império, 1851, anexos.
40. José Antônio Pimenta Bueno, *Direito público brasileiro e análise da constituição do império*, citado in Eduardo Kugelmas (org.), *Marquês de São Vicente*. São Paulo, Editora 34, 2002, p. 255.
41. *Ibidem*, p. 222.
42. T. Bastos, *op. cit.*, p. 116.
43. J. A. Pimenta, *op. cit.*, p. 256.
44. *Ibidem*, p. 261.
45. Francisco Belisário Soares de Souza, *O sistema eleitoral no Império*. Brasília, Senado Federal, 1979, p. 19.

46. Relatório do ministro do Império apresentado à Assembléa Geral Legislativa na sessão ordinária de 1847.
47. Francisco Belisário Soares de Souza, op. cit., p. 20.
48. Ibidem, p. 21.
49. Ibidem, p. 20.
50. Apud Jeanne B. de Castro, op. cit., p. 199.
51. Relatório que à Assembléa Legislativa de Pernambuco apresentou na sessão ordinária de 1849 o presidente da mesma província, Manoel Vieira Tosta, p. 20.
52. Relatório que à Assembléa Legislativa de Pernambuco apresentou na sessão ordinária de 1847 o excelentíssimo presidente da mesma província, Antônio Pinto Chichorro da Gama, p. 6.
53. Fala que o presidente da província de São Pedro do Rio Grande do Sul preferiu na abertura da sessão da Assembléa Legislativa da mesma província no dia 2 de outubro de 1837, p. 14.
54. Diogo Antônio Feijó, "Declaração para aceitar a Regência", in Eugenio Egas (org.), *Diogo Antônio Feijó*. Documentos. São Paulo, Typographia Levi, 1912.
55. Eugenio Egas (org.), *Diogo Antônio Feijó*, p. 169.
56. Relatório do ministro do Império apresentado à Assembléa Geral Legislativa na sessão ordinária de 1849.
57. Correspondência recebida do ministério do Império pelo presidente da província de Pernambuco, 9/6/1839.
58. Ibidem, 17/9/1839.
59. S. B. de Holanda, "Herança colonial...", p. 25.
60. Anais da Assembléa Legislativa Provincial de São Paulo, 1840-1841.
61. Ibidem, 1832.
62. Relatório do ministro do Império apresentado à Assembléa Geral Legislativa na sessão ordinária de 1833.
63. *Coleção de leis, decretos e resoluções da província de Pernambuco dos anos de 1835 e 1836*. Recife, Tipografia de M. S. de Faria, 1856.
64. Tavares Bastos, op. cit., p. 166.
65. Anais da Assembléa Legislativa Provincial de São Paulo, 1835.
66. Ibidem, p. 253.
67. Tavares Bastos, op. cit., p. 171.
68. Anais da Câmara dos Deputados, 1839, sessão de 3 de junho.
69. Paulo P. de Castro, "A 'experiência republicana'. 1831-1840", in S. B. de Holanda (org.), *História geral da civilização brasileira*. 5ª ed., t. II, v. 2. São Paulo, Difel, 1985, p. 40.

70. Ibidem, p. 41.
71. Thomas Flory, *El juez de paz y el jurado en el Brasil imperial*, op. cit., p. 169.
72. *O Justiceiro*, n. 1, 7/11/1834.
73. Relatório do ministro da Justiça apresentado à Assembléa Geral em 1835.
74. Anais da Câmara dos Deputados, 1839, sessão de 17 de junho.
75. "Instruções sobre a execução do Ato Adicional", 9 de dezembro de 1835.
76. Anais da Câmara dos Deputados, 1837, sessão de 10 de julho.
77. Anais da Câmara dos Deputados, 1839, sessão de 10 de junho.
78. Ibidem, sessão de 11 de junho.
79. Carta de Diogo Antônio Feijó a José Martiniano de Alencar.
80. Cf. Andrei Koerner, *Judiciário e cidadania*. São Paulo, Hucitec, 1998.
81. Anais da Câmara dos Deputados, 1837, sessão de 10 de julho.
82. Ibidem.
83. Ibidem.
84. Ibidem, 1838, sessão de 26 de agosto.
85. Lei n. 105 de 12 de maio de 1840. *Coleção das Leis do Império*.
86. Anais da Câmara dos Deputados, 1839, sessão de 15 de junho.
87. Ibidem, sessão de 11 de junho.
88. José Antônio Pimenta Bueno, op. cit., p. 242.
89. Ibidem, p. 243.
90. Anais da Câmara dos Deputados, 1839, sessão de 15 de junho.
91. Ibidem, sessão de 14 de junho.
92. "Instruções sobre a execução do Ato Adicional", 9 de dezembro de 1835.
93. Anais do Senado, 1839, p. 7.
94. Ibidem, p. 94.
95. Paulino José Soares de Souza, "Ensaio de direito administrativo", in J. M. de Carvalho (org.), *Visconde do Uruguai*. São Paulo, Editora 34, 2002, p. 432.
96. Ibidem, p. 434.
97. Ibidem, p. 440.
98. Ibidem.
99. Ibidem, p. 457.
100. Ibidem, p. 446.
101. Relatório do ministro do Império apresentado à Assembléa Geral Legislativa na sessão ordinária de 1833.

102. Ibidem, 1837.

103. Anais da Câmara dos Deputados, 1832, sessão de 25 de setembro.

104. Ver, entre outros, S. B. de Holanda, *História geral da civilização brasileira. Do Império à República*, op. cit.; e José Murilo de Carvalho, *A construção da ordem...*, op. cit.

105. Anais da Assembléia Legislativa Provincial de São Paulo, 1842-1843.

106. D. A. Feijó, *O Paulista*, in Eugenio Egas (org.), op. cit., p. 199.

3. OS GOVERNOS PROVINCIAIS

1. A agricultura de exportação em Pernambuco, embora não ostentasse mais o vigor de outros tempos, ainda gerava significativa riqueza nas primeiras décadas do século XIX. Nesse período, além do açúcar a província exportava também o algodão.

2. Anexo ao relatório apresentado pelo ministro do Império à Assembléia Geral Legislativa na sessão ordinária de 1851.

3. Cf. Wilma Peres Costa, "Do domínio à nação: os impasses da fiscalidade no processo de Independência". István Jancsó (org.), *Brasil: formação do Estado e da nação (c.1770-c.1850)*. São Paulo, Hucitec, 2003; Fernando José Amed e Plínio José Labriola de Campos Negreiros, *História dos tributos no Brasil*. São Paulo, Edições Sinafresp, 2000.

4. W. P. Costa, op. cit., p. 172.

5. Relatório do ministro da Fazenda apresentado à Assembléia Geral em 1877.

6. Guilherme Deveza, "Política tributária no período imperial", in S. B. de Holanda, *História geral da civilização brasileira*. 4ª ed., t. II, v. 4. São Paulo, Difel, 1985.

7. Peter Eisenberg, *Modernização sem mudança*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977, p. 241.

8. Anais da Assembléia Legislativa Provincial de São Paulo, 1842-1843.

9. Ver, por exemplo, Guilherme Deveza, op. cit.; e José Murilo de Carvalho, *Teatro de sombras: a política imperial*. São Paulo, Vértice, 1988.

10. Cf. Hernani M. Costa, *As barreiras de São Paulo*. São Paulo, dissertação de mestrado, Departamento de História da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP, 1984.

11. Maços da Tesouraria da Fazenda do Arquivo Histórico do Rio Grande do Sul, 1849.

12. Maços da Tesouraria Provincial do Arquivo Público de Pernambuco.

13. Cf. Hernani Maia Costa, op. cit.

14. Anais da Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul, sessão de 21 de junho de 1848.

15. Ibidem.

16. Ibidem.

17. Anais da Câmara dos Deputados, 1846, sessão de 19 de maio.

18. Anais da Assembléia Legislativa Provincial de Pernambuco, 1838-1839.

19. Anais da Assembléia Legislativa Provincial de São Paulo, 1840-1841.

20. Ibidem, 1846-1847.

21. Ibidem.

22. Relatório apresentado à Assembléia Geral pelo ministro do Império João Alfredo Corrêa de Oliveira, 1871.

23. O valor de 130% foi calculado a partir dos dados de inflação oferecidos por Mircea Buescu, *300 anos de inflação*. Rio de Janeiro, APEC, 1973.

24. Anais da Assembléia Legislativa Provincial de Pernambuco, sessão de 26 de março de 1847.

25. Anais da Assembléia Legislativa Provincial do Rio Grande do Sul, sessão de 8 de outubro de 1847.

26. Anais da Assembléia Legislativa Provincial de Pernambuco, sessão de 30 de março de 1847.

27. Cf. Wilma Peres Costa, "O imposto sobre o comércio de escravos e a 'legalização' do tráfico no Brasil (1831-1850)". *Novos Estudos Cebrap*. São Paulo, n. 67, nov. 2003, pp. 57-74.

28. Ibidem, p. 73.

29. F. J. Amed e P. J. L. de Campos Negreiros, op. cit., p. 222.

30. Daniel Pedro Muller, *Ensaio de um quadro estatístico da província de São Paulo*. 3ª ed. São Paulo, Governo do Estado, 1978.

31. Relatório Geral do Estado das Obras Públicas Provinciais, apresentado pelo Conselho de Engenheiros, em cumprimento do parágrafo 3º do art. 3º do Regulamento de 4 de outubro de 1851. São Paulo, 1851.

32. Anais da Assembléia Legislativa de São Paulo, 1850-1851.

33. Ibidem, 1835-1836, p. 266.

34. Hernani Maia Costa, op. cit., p. 225.

35. Helga L. Piccolo (org.), *Coletânea de discursos parlamentares da Assembléia Legislativa da província de São Pedro do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre, Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, 1998, v. 1, p. 24.