Contrariando interpretações consagradas sobre a história política do Brasil imperial, Miriam Dolhnikoff demonstra como a construção do Estado nacional brasileiro foi resultado de intensa negociação entre as elites políticas provinciais e o poder central, representado pela Corte no Rio de Janeiro. O vigor de sua interpretação consiste em evidenciar, apoiada em extensa pesquisa documental, que o arranjo institucional forjado no período regencial (1831-1837) presidiu o funcionamento do pacto de tipo federativo no Brasil até a proclamação da República.

ISBN 8525040398

9 788525 040398

Miriam Dolhnikoff

O PACTO IMPERIAL

origens do federalismo no Brasil

A obra de Miriam Dolhnikoff se inscreve dentre as análises mais originais surgidas nos últimos anos acerca da organização política do Brasil imperial. Opondo-se às visões predominantes na historiografia sobre a formação do Estado no Brasil, a autora demonstra como, a partir do período regencial (1831-1837), num processo que se consolida ao longo do Segundo Reinado, configurou-se em nosso país um arranjo político-institucional marcado pelo federalismo. Dessa maneira, a fase da história do Brasil conhecida como Regresso Conservador, ao contrário do que afirmam vários estudiosos, não significou a superação das prerrogativas conquistadas pelas elites regionais com o Ato Adicional de 1834. Ao contrário, a unidade nacional e a consolidação do Estado só foram alcançadas com a ativa participação dessas elites políticas, organizadas nas assembléias provinciais e representadas na Câmara dos Deputados, através de constante negociação com o centro de poder, representado pela Corte do Rio de Janeiro.

Ao evidenciar que durante a maior parte do tempo a historiografia brasileira operou com falsos dilemas, como o da oposição entre centralização e descentralização política na construção e no funcionamento do Estado brasileiro, Miriam Dolhnikoff enfrenta, com êxito, o desafio da historiografia contemporânea, que é o de retornar aos temas reputados como clássicos, propondo novas sínteses, agora

O PACTO IMPERIAL

DEDALUS - Acervo - FFLCH
20900026953

Miriam Dolhnikoff

O PACTO IMPERIAL

Origens do federalismo no Brasil

SBD-FFLCH-USP
303577

EDITORA GLOBO

321.02
D664p
e.2

<1583199>
ped. 1649843

Copyright © 2005 by Miriam Dolhnikoff

Todos os direitos reservados. Nenhuma parte desta edição pode ser utilizada ou reproduzida – em qualquer meio ou forma, seja mecânico ou eletrônico, fotocópia, gravação etc. – nem apropriada ou estocada em sistema de bancos de dados, sem a expressa autorização da editora.

Preparação: Eugênio Vinci de Moraes
Revisão: Maria Sylvia Corrêa, Beatriz de Freitas Moreira e Claudia Abeling
Capa: Rita da Costa Aguiar, sobre Rafael Mendes de Carvalho (desenho), *Laverno fidalgo (fumantes)*, in: *A Lanterna Mágica*, Rio de Janeiro, 1844

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Dolhnikoff, Miriam
O pacto imperial : origens do federalismo no Brasil do século XIX / Miriam Dolhnikoff. – São Paulo : Globo, 2005.

Bibliografia
ISBN 85-250-4039-8

1. Brasil - História - Século 19 2. Brasil - Política e governo - Século 19 3. Elite (Ciências sociais) - Brasil 4. O Estado 5. Federalismo - Brasil I. Título II. Título: Origens do federalismo no Brasil do século XIX

05-3720 CDD-321.020981

Índice para catálogo sistemático:
1. Brasil : Federalismo : Origens : História política 321.020981
2. Federalismo : Origens : Brasil : História política 321.020981

Direitos de edição em língua portuguesa
adquiridos por Editora Globo S. A.
Av. Jaguaré, 1485 – 05346-902 – São Paulo, SP
www.globolivros.com.br

Sumário

Agradecimentos 9

Introdução 11

1. Projetos liberais 23
Escravidão e federação 35
Reforma escravista e centralização 48
Monarquia federativa 55
A oposição às reformas 66

2. O arranjo institucional 81
O ato adicional 93
O presidente de província 100
Prefeitos e delegados 118
A revisão conservadora 125

3. Os governos provinciais 155
Competência tributária 156
Obras públicas 171
Empregos provinciais e força policial 191
Autonomia e municípios 200
As províncias em armas 205

4. Conflito e negociação 223
Uma nova interpretação do Ato Adicional 233
Empregos e aposentadoria 243
Força policial e recrutamento 254
Guerra fiscal 262
O veto presidencial 277

Conclusão 285

Notas 301
Fontes 323
Bibliografia 327

Este livro é dedicado à minha família.
Meus pais, meus irmãos e meus filhos, Daniel e Vítor,
foram minha âncora em todos os momentos.

Agradecimentos

Este livro é resultado do trabalho e do convívio em duas instituições. Na USP fiz meu mestrado e meu doutorado, sob a orientação de Vera Ferlini, a quem muito devo pelo intenso aprendizado. Na universidade encontrei interlocutores valiosos, em especial no grupo de pesquisa coordenado pelo professor István Jancsó, a quem agradeço pelo profícuo debate, como também a Marcia Berbel, Monica Dantas, Cecília Helena Salles de Oliveira, João Paulo Pimenta, Andrea Slemian e Rafael Marquese. A Wilma Peres Costa devo um agradecimento especial pela generosidade com que leu e comentou meus textos e pelas sempre pertinentes críticas e sugestões.

Agradeço também a Fernando Novais pela supervisão de meu pós-doutorado.

No Cebrap integrei o programa de bolsistas e depois tive o privilégio de ser incorporada ao seu quadro de pesquisadores, a que pertenço até hoje. Devo ao Cebrap parte da minha formação, pela oportunidade de conviver e aprender com profissionais de diversas áreas das ciências humanas. Entre eles, Luiz Felipe de Alencastro, que foi influência decisiva em meu trabalho. Angela Alonso foi valiosa e constante interlocutora. Márcia Lima e Marta Arretche tiveram a generosidade de ler os originais e fazerem sugestões preciosas. Agradeço também a José Arthur Giannotti, Álvaro Comin, Pedro Puntoni, Fernando Limongi, Cristina Pompa, Ronaldo Almeida, Adrián Gurza Lavalle, Claudio Armitrano, Marcos Nobre, Paula Montero e Omar Ribeiro Thomaz.

No longo caminho de elaboração deste livro contei com o apoio fundamental de queridos amigos. Agradeço a Joaci Pereira Furtado, Fábio Augusto do Amaral, Isaura Botelho e Paula de Souza Marques por sua amizade e pelo carinho.

Regina Araújo foi uma presença constante tanto por sua amizade como pela importante colaboração em todas as etapas do trabalho, desde a pesquisa até a versão final do texto. Agradeço seu apoio e as muitas sugestões, comentários e críticas.

INTRODUÇÃO

OS ESTUDIOSOS DA HISTÓRIA POLÍTICA do século XIX brasileiro têm, se não todos, pelo menos muitos deles, se deparado com perguntas cujas respostas pautam as interpretações sobre o período. Como foi possível manter unida a América portuguesa em uma única nação? Como explicar a adesão das elites das diversas partes da ex-colônia portuguesa a um único Estado? Qual o papel dessas elites na construção e direção desse Estado? A pertinência dessas questões está na constatação feita por vários autores de que séculos de colonização haviam engendrado na América lusitana regiões distintas e com fracos vínculos entre si, fossem políticos ou econômicos, cujas elites demandavam autonomia para gerir seus interesses sem a interferência de governos a elas externos, nem o de Lisboa, nem o do Rio de Janeiro. Forças centrífugas, como as chamou Sérgio Buarque de Holanda, que podiam conduzir à fragmentação da América portuguesa, uma vez declarada sua independência da metrópole. Mas se havia elementos poderosos a estimular a fragmentação, havia também os desafios impostos à manutenção da ordem escravista, a transferência da Corte portuguesa para a colônia em 1808 e os acontecimentos a ela subseqüentes, que introduziam no panorama político a alternativa de unidade de toda a América lusitana sob o governo do Rio de Janeiro. A história da construção do Estado brasileiro na primeira metade do século XIX foi a história da tensão entre unidade e autonomia.[1] Por outro lado, a participação, no interior do Estado, de elites

com fortes vínculos com os interesses de sua região de origem e ao mesmo tempo comprometidas com uma determinada política nacional, pautada pela negociação destes interesses e pela manutenção da exclusão social, marcou não apenas o século XIX, como também o século XX. Através do parlamento essas elites regionais têm imposto uma determinada dinâmica para o jogo político que se materializa na imensa dificuldade de empreender reformas sociais profundas. Compreender esse fenômeno implica entender a maneira pela qual essas elites estiveram presentes no processo de construção do Estado brasileiro, de modo a lhe conferir determinado perfil. Só assim se pode entender a longevidade da sua influência.

O processo de independência introduziu alternativas variadas em termos de organização da nova nação. República ou monarquia, Estado unitário ou federação, a unidade da América portuguesa ou sua fragmentação. Projetos diversos, que optavam por uma ou duas dessas alternativas, confrontavam-se na América portuguesa, assim como na espanhola. Nesta última a solução republicano-federativa estava no centro do debate político, como um dos caminhos possíveis para responder às demandas das elites empenhadas na construção das novas nações a partir do passado colonial. A federação foi o caminho encontrado no caso da Argentina, por exemplo, para resolver institucionalmente os obstáculos que se apresentavam para a unificação de territórios econômica e socialmente diversos, ciosos de sua autonomia. Uma solução que nada tinha de pacífica e que só se consolidou depois de décadas de enfrentamentos, inclusive militares.

No caso brasileiro, os estudos sobre o período têm sistematicamente dado pouca importância ao projeto federalista, por considerarem que no Brasil teria prevalecido o Estado unitário apesar de suas dimensões continentais e de uma herança colonial semelhante à da América espanhola. No confronto entre projetos, a monarquia venceu a república, a unidade venceu a fragmentação; e a centralização, na forma de um Estado unitário, teria vencido a federação. Principalmente depois que a experiência de um regime descentralizado na regência (1831-1840) foi substituída pela centralização promovida pela reforma conservadora da década de 1840. Esta teria estabelecido uma organização institucional centralizada, conduzida por uma elite nacional que se distanciava dos interesses puramente provinciais em nome de um projeto nacional para toda a América lusitana. Entre as interpretações mais consagradas sobre o tema está aquela formulada por José Murilo de Carvalho, segundo a qual a unidade de todo o território da ex-colônia portuguesa, sob um único governo, teria sido obra de uma elite cuja perspectiva ideológica a diferenciava das elites provinciais, comprometidas com seus interesses materiais e locais. A vitória da primeira teria significado a submissão dos grupos provinciais, que ficavam desta forma isolados em suas províncias. Essa vitória teria se materializado na imposição de um regime centralizado que neutralizava as demandas localistas das elites provinciais.[2] Segundo Carvalho, "independentemente de ser a elite recrutada na classe dominante, colocava-se com toda a força o problema de sua unidade ideológica e de seu treinamento para as tarefas de construção do novo Estado a partir das cinzas da administração colonial. Dessa unidade podia depender em boa parte, como sustentamos que dependeu, a manutenção da unidade do país e a natureza do próprio Estado a ser criado".[3] Unidade ideológica que, segundo o autor, foi obtida graças à determinada trajetória e formação dos membros dessa elite, diferenciando-a daqueles que permaneciam em suas regiões, sem uma perspectiva nacional. Embora apresentem interpretações diversas sobre o processo de construção do Estado e a consolidação da unidade dos territórios luso-americanos em uma única nação, autores importantes como Sérgio Buarque de Holanda, Maria Odila da Silva Dias e Ilmar de Mattos, entre outros, também atribuem a vitória sobre as forças centrífugas herdadas do período colonial à capacidade da elite articulada em torno do aparato estatal do Rio de Janeiro de se impor a todo o território.[4] Para esses historiadores, a unidade nacional teria sido obtida pela centralização da iniciativa política e da direção administrativa nas mãos do governo no Rio de Janeiro, o que, por sua vez, teria sido resultado do movimento conservador da década de 1840, cujo próprio nome pelo qual ficou conhecido, Regresso, indicava o abandono da experiência de descentralização da Regência. Para outros autores, como Evaldo Cabral de Mello, a vitória unitária teria se dado ainda durante o processo de independência, mais

precisamente em 1824, com a derrota do projeto federalista, materializada na outorga da Constituição por d. Pedro I.[5] Para todos eles, no confronto entre projetos de Estado que estavam em pauta desde a independência, a vitória da monarquia foi também a vitória do Estado unitário centralizado, o que teria significado a marginalização das elites provinciais em relação ao processo decisório.

O que se procurará demonstrar neste livro é que, ao contrário, o projeto federalista, tal qual foi concebido por parte da elite brasileira na primeira metade do século XIX não morreu em 1824, tampouco em 1840. O projeto federalista saiu vencedor, embora tenha que ter feito, no bojo da negociação política, algumas concessões. Se a opção pela monarquia tornava o Brasil uma exceção no continente, a escolha de um modelo de tipo federativo denunciava sua inapelável vocação americana.

A unidade de todo o território da América lusitana sob a hegemonia do governo do Rio de Janeiro foi possível não pela neutralização das elites provinciais e pela centralização, mas graças à implementação de um arranjo institucional por meio do qual essas elites se acomodaram, ao contar com autonomia significativa para administrar suas províncias e, ao mesmo tempo, obter garantias de participação no governo central através de suas representações na Câmara dos Deputados. Desse modo as elites provinciais tiveram papel decisivo na construção do novo Estado e na definição de sua natureza. Participaram ativamente das decisões políticas, fosse na sua província, fosse no governo central. E ao fazê-lo constituíram-se como elites políticas.

Tal arranjo foi implementado a partir das reformas liberais da década de 1830, especialmente o Ato Adicional de 1834, e permaneceu em vigor mesmo depois da revisão conservadora da década de 1840, que não eliminou os fundamentos do perfil institucional estabelecido a partir da abdicação de d. Pedro I em 1831. Uma revisão foi evidentemente realizada, mas restringiu-se ao aparelho judiciário, sem alterar pontos centrais do arranjo liberal.

A reforma liberal da década de 1830 estava inscrita nas disputas presentes já no momento da independência, entre elas o confronto entre projeto federalista e projeto unitário. O cerne da divergência

estava na organização institucional, especialmente a autonomia dos governos provinciais perante a capacidade de intervenção do governo central. Os federalistas brasileiros da primeira metade do século XIX batiam-se por um modelo institucional, como se procurará demonstrar nos capítulos seguintes, por meio do qual as elites provinciais dispusessem de autonomia para gerir suas províncias e representação no governo central. O exemplo que seguiam era o dos Estados Unidos.

A defesa da federação marcou o liberalismo de homens como Diogo Antônio Feijó e Nicolau Pereira de Campos Vergueiro, importantes lideranças políticas da primeira metade do século XIX, que ocuparam cargos decisivos no governo no momento que se construía o Estado nacional e que estavam comprometidos com a monarquia. Marcou também o liberalismo daqueles que, como o rebelde pernambucano Frei Caneca, eram a princípio republicanos, mas estavam dispostos a aceitar a monarquia, em nome da solução federal. Autonomia provincial e um regime representativo que incluísse tão-somente as elites provinciais combinaram-se no Brasil em uma proposta de monarquia federativa, capaz de garantir a representatividade apenas para os grupos dominantes. O federalismo norte-americano era seu modelo, mas devidamente expurgado de seu conteúdo democrático e para muitos também da sua natureza republicana. Desejavam uma organização pela qual convivessem duas esferas estatais: o governo central e o governo provincial. As atribuições de cada uma seriam definidas pela Constituição, de modo que um não invadisse o legítimo âmbito de ação e intervenção do outro. Ao governo central caberia o papel de articular a unidade entre as províncias. Em comparação com o modelo norte-americano, além do abandono da república e da democracia, as diferenças entre uma e outra realidade impunham ajustes e adaptações que tornassem o arranjo institucional brasileiro adequado ao contexto em que estava sendo implementado. O próprio caminho que percorrera cada um dos dois países conferia conteúdo diferente para o que se entendia por federação. Nos Estados Unidos, o federalismo foi a fórmula adotada na Constituição de 1787, que deveria substituir os Artigos da Confederação, firmados em 1781. O problema básico

sentava para os federalistas norte-americanos era a ausência de capacidade do governo federal de fazer cumprir as leis por ele aprovadas. Dessa forma, propunha-se o fortalecimento do governo federal, de modo que este pudesse atuar em cada estado, relacionando-se diretamente com os cidadãos. O federalismo surgia como alternativa à confederação, ao fortalecer o governo federal. No Brasil, o caminho foi o inverso. Em 1824, após fechar a Assembléia Constituinte que deveria elaborar a Constituição da nova nação, o governo de d. Pedro I logrou impor uma Constituição que consagrava um regime centralizado. Para muitos federalistas, a partir de então a única saída que restava seria a substituição da monarquia pela república. Mas para a maioria deles seria possível obter a federação sem derrubar a monarquia, desde que, afastado d. Pedro, fossem realizadas reformas na nova Constituição que conferissem autonomia significativa para os governos provinciais. Tratava-se de conferir a esses governos atribuições que não estivessem sujeitas à sanção do governo central, deixando, assim, de ser simples agências deste último. Portanto, ao contrário dos Estados Unidos, o federalismo no Brasil fortalecia os governos regionais em detrimento do governo central. Na trajetória brasileira, em conseqüência, o grau de autonomia dos governos regionais se distinguia do exemplo norte-americano. Neste, os estados eram e são titulares de um feixe de atribuições bem maior do que aquelas que se queria para as províncias brasileiras. A federação que defendiam não poderia oferecer um grau de liberdade para as províncias que colocasse em risco a integridade nacional, como insiste Vergueiro ao procurar convencer seus pares no Senado das virtudes das reformas propostas em 1832: "Ao mesmo tempo que admito o princípio federal em todos os países bem organizados, contudo não admito a independência das províncias. Mas eu tenho visto escritores que também chamam federal a esta ligação de poderes legais, ligados todos a um centro e é neste sentido que tenho pugnado pela federação".[6]

A definição conceitual feita por Vergueiro esclarecia que a federação que se pretendia era aquela que combinava unidade nacional, dirigida por um centro com instrumentos para se impor a todo o território, com províncias munidas de autonomia para gerir seus negócios.

Esse projeto sofreu sério revés em 1824, quando o fechamento da Assembléia Constituinte inaugurou o regime centralizado do Primeiro Reinado. Mas a reação viria pouco depois. Em Pernambuco teve início uma revolta separatista republicana, a Confederação do Equador, que logo obteve a adesão das províncias vizinhas. Uma vez reprimida a rebelião, entretanto, a oposição calou-se publicamente, até que, em 1826, a Câmara dos Deputados voltou a se reunir. Com o parlamento instalava-se novamente a oposição pública dos grupos provinciais. Poucos anos depois, em 1831, d. Pedro, isolado, abdicava do trono em nome de seu filho. Em 1832, Vergueiro, em discurso no Senado, chamava a atenção para o fato de que "o dia 7 de abril de 1831 [dia em que d. Pedro abdicou do trono] tem íntima relação com o dia 12 de novembro de 1823 [dia em que d. Pedro fechou a constituinte]".[7]

D. Pedro I abdicaria depois de receber uma representação assinada por liberais de renome, como Evaristo da Veiga e o senador Verguciro, redigida em termos violentos. Em determinado trecho, os signatários salientavam que um dos pontos de divergência estava no projeto federalista: "Nós vimos e ouvimos encher de impropérios e baldões o nome brasileiro, espancar e ferir a muitos de nossos compatriotas, a pretexto de federalistas, de uma questão política, cuja decisão depende do juízo e deliberação do poder Legislativo, e nunca do furor insensato e sanguinário de homens grosseiros".[8]

Sublinhando ainda mais esses termos, em São Paulo e em Minas Gerais os liberais preparavam-se para o confronto armado, evitado pela abdicação do imperador. A partir de então os liberais federalistas puderam implementar seu projeto que se consubstanciou nas reformas da década de 1830. Não conseguiram implementá-lo integralmente, mas foram vitoriosos na aprovação de pontos que introduziriam mudanças de fundo no arranjo institucional.

A partir de 1834 a competência do governo central e dos governos provinciais foi dividida constitucionalmente (já que o Ato Adicional era uma emenda constitucional): enquanto o primeiro respondia pelas questões nacionais, os segundos tornavam-se estratégicos na condução da política provincial. Na Câmara, as elites encontraram o

espaço de defesa de seus interesses, negociando demandas que se confrontavam tanto entre as diversas províncias como entre estas e o centro. Neste modelo, a divisão territorial em províncias correspondeu à existência de governos autônomos em relação a matérias de grande importância, sobre as quais esses governos atuavam unilateralmente, com poderes irrevogáveis pelo governo central. A autonomia provincial incidia sobre a tributação, as decisões referentes a empregos provinciais e municipais, obras públicas, força policial, de modo que os governos das províncias dispunham de capacidade financeira para autonomamente decidir sobre investimentos em áreas vitais para a expansão econômica, o exercício da força coercitiva e o controle de parte da máquina pública. Essa autonomia combinava-se com um governo central capaz de se impor a todo o território, de modo a preservar sua unidade sob a hegemonia de um único Estado. Esse era um item importante do projeto federalista, uma vez que é condição de qualquer federação a existência de um governo central que disponha dos instrumentos para garantir a unidade nacional. Unidade e autonomia regional, prioridade dos liberais que realizaram as reformas da década de 1830 e que se combinaram no arranjo institucional que prevaleceu a partir de então.

Os federalistas, desde os tempos da independência, enfrentaram a oposição de grupos que pugnavam por um Estado unitário centralizado. Entre eles, o grupo composto por homens, como José Bonifácio de Andrada e Silva, formados na tradição ilustrada pombalina, que defendia um projeto de reformas sociais e políticas de caráter civilizador, cujo resultado pretendido era a inclusão política dos diversos setores sociais. No seu entender, apenas um regime centralizado poderia viabilizar tais reformas ao garantir os recursos de intervenção da elite dirigente em uma sociedade que consideravam bárbara. Já os federalistas pregavam a ampliação da representação política, mas apenas para incluir as elites provinciais, de modo que a representatividade era ampliada mas eram relegados à exclusão política os demais setores sociais.

Este último projeto foi vitorioso em 1831, quando a abdicação de d. Pedro I abriu o caminho para substituir o regime centralizado

do Primeiro Reinado. Sérgio Buarque de Holanda o considerou a expressão de forças localistas arcaicas, apegadas aos privilégios coloniais, enquanto a centralização seria o projeto que trazia no seu bojo a possibilidade de modernização, já que ela seria a condição para construir o Estado e a unidade nacional. A defesa dos interesses regionais se limitaria, deste ponto de vista, à tentativa de preservar a herança colonial. Nesse sentido, sublinhando o caráter conservador desse projeto, Sérgio Buarque de Holanda afirma que "não entra certamente grande exagero no pretender que, já em 1831, a tendência para reduzir a esfera de ação político-administrativa do poder central, se cobre de um novo lema, o da federação, para sustentar, tanto quanto possível, um estado de coisas que procede, entre nós, das origens remotas da vida colonial".[9] No entanto, se tinha suas raízes em interesses engendrados a partir da colonização e se estava comprometida com a defesa da ordem escravista e da exclusão social, a defesa das franquias provinciais, como se procurará demonstrar neste livro, estava também atrelada ao desafio de construir o Estado nacional. O arranjo institucional consagrado pelas reformas da década de 1830 e pela revisão dos anos 1840 foi resultado de um processo no interior do qual as elites provinciais se constituíram como elites políticas comprometidas com o novo Estado, evitando assim a fragmentação. Como requisito da vitória da unidade nacional, o modelo implementado na década de 1830 significou a derrota de um projeto de inclusão social. Este foi o preço pago pela unidade.

O problema de não considerar a efetiva participação das elites provinciais na construção do Estado está no perigo de entendê-las como elemento a ele externo e que em um determinado momento, na República, o teriam tomado de assalto. Criam-se assim falsas dicotomias que escondem a natureza e o perfil do Estado brasileiro no que diz respeito à participação dessas elites. Não se trata, por outro lado, de afirmar que o Estado se tornava instrumento da elite econômica. O fato de não se ter dado a devida atenção à articulação dessas elites em torno dos governos provinciais e de que estes funcionaram como uma forma efetiva de sua integração ao Estado nacional tem levado à crença de que elas tinham sua atuação marcada pelo

localismo e pelo interesse privado. Ao contrário, as elites provinciais também se constituíram como elite política, cuja prioridade era a consolidação e preservação do Estado. Ilmar de Mattos já chamou a atenção para a necessidade de superar essa análise dicotômica de oposição entre esfera pública e privada, ao considerar que "no fundamental, a aparente irredutibilidade entre a ordem privada e o poder público não deixava de ser a expressão das tensões inerentes a uma constituição, a tensão dos caminhos tortuosos trilhados pelo plantador escravista, ao lado dos negociantes e burocratas, em sua transmutação em classe senhorial".[10] Mas, enquanto para Mattos a constituição de uma elite dirigente nacional só foi possível com a imposição da centralização política, este livro defende que foi outro o arranjo institucional que prevaleceu.

A análise da maneira pela qual se deu a inserção das elites provinciais no processo de construção do Estado nacional e sua participação no interior deste Estado, influenciando de maneira decisiva o perfil institucional e sua dinâmica, requer uma abordagem que dê conta de diferentes aspectos. É preciso considerar os projetos políticos que constavam da agenda do período, a formatação efetiva do arranjo institucional e a maneira como ele funcionou na prática. No primeiro capítulo serão examinados dois dos projetos que estavam no centro do debate a partir da Independência. De um lado, aquele defendido pelos herdeiros da ilustração pombalina e, de outro, o advogado por representantes das diversas províncias que compunham a América portuguesa. Esses projetos tinham concepções diferentes de nação e propunham caminhos divergentes para a construção do Estado. Procurei me deter no elemento mais importante para o argumento desenvolvido no decorrer do livro, ou seja, como cada um destes projetos de nação implicava a proposta, no caso do primeiro, de um regime centralizado e, no caso do segundo, de um pacto federativo. A vitória deste último se materializou nas reformas implementadas a partir da abdicação de d. Pedro I, que serão analisadas no segundo capítulo. Aqui o foco está no debate parlamentar e nas medidas aprovadas a partir de 1831, especialmente o Ato Adicional (1834). Procuro demonstrar como a nova legislação consagrou a divisão de

competências tributária, legislativa e coercitiva entre províncias e centro e com ela a autonomia provincial, sem contudo colocar em risco a unidade da América lusitana e a construção de um Estado nacional, para, em seguida, analisar a revisão conservadora da década de 1840, de modo a demonstrar que seu conteúdo não trazia o fim da autonomia provincial e da participação das elites provinciais no governo central.

Depois de analisar o projeto político liberal e sua materialização através de reformas legislativas, examino no terceiro e no quarto capítulo o efetivo funcionamento desse novo arranjo institucional. No terceiro capítulo examino o funcionamento dos governos provinciais a fim de demonstrar o exercício da autonomia, mesmo no período posterior ao Regresso. Para tanto, tomo como exemplos os casos das províncias de Pernambuco, São Paulo e Rio Grande do Sul. A escolha dessas províncias obedeceu à necessidade de examinar regiões diversas, cada qual com um passado que as diferenciava e um presente que gerava demandas e interesses específicos. Por meio do exame da atuação dos governos dessas províncias procuro demonstrar como, a partir do Ato Adicional, tributação, força policial, empregos, obras públicas foram itens fundamentais não só no exercício da autonomia, mas também na configuração das elites provinciais como elites políticas articuladas ao Estado nacional. Por fim, no quarto capítulo examino outro aspecto fundamental do funcionamento do arranjo institucional do século XIX, que foi a participação dessas elites no governo central através de sua representação na Câmara dos Deputados. Tento mostrar, então, como os eventuais conflitos encontravam espaço de negociação e decisão no próprio aparato institucional. Embora a Câmara dos Deputados em geral fosse partidariamente unitária, com maioria esmagadora do Partido Liberal ou do Partido Conservador, de acordo com o ministério em exercício, as divisões entre suas bancadas eram profundas em termos de interesses provinciais. A bancada de cada província empenhava-se na defesa de seus interesses específicos e para tanto tinha que negociar com as demais. Ao mesmo tempo, eram obrigadas a considerar alguns interesses gerais,

sob pena de inviabilizar o próprio Estado nacional. Na Câmara e no Senado eram decididos em última instância os temas referentes ao exercício da autonomia e ao atendimento das demandas provinciais, de modo que deputados e senadores se tornaram peças centrais na negociação entre províncias e centro.

A análise desses diferentes aspectos requer a utilização de uma documentação variada que dê conta da compreensão de âmbitos diversos do jogo político e institucional. Para a análise do projeto liberal, no primeiro capítulo, as fontes principais foram os discursos dos diversos atores nos debates parlamentares, nos jornais, em opúsculos, em manuscritos privados. Mas se a análise do discurso é eficiente para examinar o que os atores propunham, não é suficiente para compreender a natureza e os resultados de sua atuação efetiva. Assim, no segundo capítulo as fontes para a análise do arranjo institucional consagrado nas reformas liberais e conservadoras são a legislação aprovada nas décadas de 1830 e 1840, além dos debates parlamentares em torno dessa legislação e as obras de alguns daqueles que se dedicaram a analisar a legislação no período. No terceiro capítulo, para examinar o funcionamento dos governos provinciais, utilizei a documentação produzida pelas Assembléias Legislativas de Pernambuco, São Paulo e Rio Grande do Sul: anais de cada uma dessas Assembléias, orçamentos, maços de obras públicas, correspondência oficial, relatórios dos presidentes de província, etc. Por fim, para analisar a atuação das bancadas na Câmara dos Deputados utilizei os debates parlamentares que se concentravam na tomada de decisões relativas a pontos cruciais para o exercício da autonomia provincial e os relatórios do Ministério dos Negócios do Império, responsável por encaminhar para decisão no parlamento os conflitos referentes ao funcionamento institucional, além dos relatórios de outros ministérios, como Fazenda e Guerra.

1

PROJETOS LIBERAIS

A CONSTRUÇÃO DO ESTADO NACIONAL na primeira metade do século XIX foi marcada pelo debate entre diferentes projetos que refletiam a diversidade de interesses e de concepções da elite dirigente. Analisarei aqui dois deles, privilegiando a maneira pela qual eles apresentavam propostas para o arranjo institucional que deveria conformar o novo Estado. Trata-se, a meu ver, dos projetos que ocuparam o centro do debate político no período e que articularam cada qual uma concepção de nação a um desenho institucional determinado. O primeiro a ser examinado foi aquele que afinal seria vencedor com a abdicação de d. Pedro em 1831 e que tinha como um dos seus elementos centrais a defesa da federação, de modo a acomodar as elites provinciais no interior do novo Estado, garantindo a elas iniciativa política e participação efetiva no processo decisório. A este projeto se opunha outro, herdeiro da ilustração pombalina, que priorizava a necessidade de reformas que possibilitassem a emergência de uma nação segundo os padrões que seus defensores definiam como próprios do mundo civilizado. De seu ponto de vista, apenas um regime centralizado, conferindo ao governo central o monopólio da iniciativa política, seria capaz de empreender as reformas desejadas.

A América lusitana emergia do período colonial como um conjunto de regiões distintas, cuja unidade não estava dada e foi cons-

truída ao longo do século XIX. Não seria fácil acomodar em uma mesma nação territórios tão distintos, com poucos laços de integração e cujas elites apresentavam demandas muitas vezes contraditórias entre si. Basta comparar os exemplos de três províncias localizadas em pontos distintos da América portuguesa: São Paulo, Pernambuco e Rio Grande do Sul. São Paulo, no início do século XIX, era uma província relativamente pobre, se comparada a outras, como Bahia e Pernambuco. Apenas com muita dificuldade e esforço fora possível introduzir, no planalto, em meados do século XVIII, a lavoura de cana-de-açúcar para exportação. Depois de viver por longo tempo da produção de trigo e da agricultura de subsistência, os paulistas lograram integrar-se ao grande circuito do comércio atlântico através da cana. Com a agricultura canavieira a província adquiriu a infra-estrutura adequada para participar do mercado externo: o porto de Santos foi aparelhado e a malha viária, expandida. Mas somente nas últimas décadas do século XIX, graças ao café, São Paulo deixou de ser uma acanhada província, para tornar-se um centro econômico em escala nacional.[11] Em São Paulo, a expansão tardia da agricultura de exportação foi acompanhada do enfrentamento de problemas específicos, como construir uma eficiente rede de escoamento de sua produção para o porto e superar as dificuldades no abastecimento de mão-de-obra.

Pernambuco, por sua vez, havia sido uma das mais ricas capitanias do período colonial com sua produção de açúcar, principal atividade da colônia. No século XIX enfrentava uma realidade nova: a dura concorrência pelo mercado externo com o açúcar produzido a partir da beterraba e aquele proveniente de novas regiões produtoras, como Cuba. Para o açúcar da beterraba perderia o mercado inglês e para o cubano, o mercado dos Estados Unidos. Em sentido contrário ao da economia paulista, o rendimento obtido pela agricultura de exportação pernambucana decaía progressivamente. Para enfrentar a concorrência externa, a alternativa que se apresentava era a modernização de sua produção mediante a construção dos engenhos centrais, seguindo o modelo adotado em Cuba. As várias tentativas neste sentido resultaram, contudo, em fracassos sucessivos. Os altos custos

envolvidos estavam além da capacidade de investimento do capital privado e também dos recursos públicos. E Pernambuco seguia, dessa forma, procurando contornar os problemas da difícil inserção de seu produto no mercado externo.[12]

Já no Rio Grande do Sul, a especificidade da região de fronteira disputada acirradamente por Portugal e Espanha durante o período colonial resultou em um tipo de colonização diversa, onde, a partir do século XVIII, se consolidou a pecuária e a produção do charque para abastecer o mercado interno. Os rio-grandenses enfrentavam problemas de ordem inteiramente diversa daqueles enfrentados por pernambucanos e paulistas. A produção do charque dependia do abastecimento de gado vindo do Uruguai, onde muitos brasileiros eram proprietários de estâncias destinadas a abastecer as charqueadas do Rio Grande do Sul. O charque gaúcho competia com o uruguaio pelo mercado brasileiro e, em conseqüência, aos rio-grandenses interessava diretamente a política do Império em relação à região do Prata, onde intervieram militarmente diversas vezes na tentativa de garantir um governo amigo no país vizinho. A dependência do gado e do sal importados para a produção do charque tornava também a política tributária uma questão sensível para o Rio Grande do Sul.[13]

Estes são apenas alguns exemplos da diversidade que não era apenas econômica, mas também histórica e que tornava complexa a possibilidade de unificar todas essas regiões em uma mesma nação. Não que uma nação para existir tenha que ser necessariamente homogênea, mas no momento de sua construção, quando os laços entre essas regiões eram tênues, a unidade estava condicionada à capacidade de acomodar elites que tinham como prioridade o atendimento de suas demandas, de modo que encontrassem espaço para negociar recursos e políticas que atendessem a seus interesses específicos. Por isso, um regime centralizado como o do Primeiro Reinado, que submetia cada uma dessas províncias às decisões emanadas do Rio de Janeiro, não lhes parecia aceitável. E, nesse sentido, a abdicação de d. Pedro I em 1831 abria o caminho para a implementação de um novo projeto de Estado que combinasse unidade com autonomia provincial e participação das elites provinciais no centro de decisões.

A partir de 1831, embora sem um programa único e com divergências internas importantes, os vitoriosos liberais empreenderam reformas que reorganizaram o aparato institucional. O fato de se autodenominarem liberais não significa que se alinhassem de forma coesa em torno de uma das várias vertentes do liberalismo europeu, pelo menos não de forma integral. O termo liberal nomeava grupos heterogêneos, e entre os vários temas que os dividia estava a proposta de modelos diversos em termos de organização do aparato político-institucional. A divisão no interior do grupo liberal era percebida pelos próprios atores envolvidos no processo político. Em um discurso proferido no plenário da Câmara em 1832, o deputado Francisco Ge Acayaba Montezuma sintetizou bem a percepção da época sobre as principais divergências que animavam os debates na Câmara a partir de 1831, adentrando os anos seguintes:

> Senhores, uma mudança total de princípios administrativos era requerida pela nação inteira. Todo o povo desejava ver seus direitos respeitados, os impostos bem arrecadados e economicamente dispendidos. Se justamente desejavam em 7 de abril de 1831, se queriam que fosse em 1832, se em outra época, não me pertence agora o decidir. Mas posso afirmar que não concordavam todos, como não concordam, no modo político de efetuar esta grande reforma. [...] Uns conceberam que só com uma federação monárquica diferente da nossa; outros, com uma fiel e inteira observância da constituição, única tábua de salvação, a arca santa do Brasil e o sr. d. Pedro II; outros com uma subversão de toda a ordem política, atualmente recebida e jurada pela nação, com o republicanismo; outros enfim, desconfiados de tudo quanto fora feito, julgaram que a restauração é o único meio de dar solidez ao governo.[14]

Resta acrescentar que dos quatro grupos, os republicanos e os restauradores eram minoritários, por isso as discussões e votações eram polarizadas entre federalistas monárquicos e aqueles que, por falta de melhor termo ou talvez para valorizar o grupo ao qual ele

mesmo pertencia, Montezuma classifica como respeitadores da Constituição — o que queria dizer refratário às reformas constitucionais propostas pelos federalistas.

Com efeito, esses grupos refletiam concepções diferentes no interior do liberalismo brasileiro. Maria Odila da Silva Dias propõe um corte geracional que explicaria tais diferenças: das duas correntes mais importantes, uma identificava-se com a geração da Independência; e a outra, com a dos reformadores da década de 1830. Na primeira, "os ideais liberais não surgem como um programa modernizador do conjunto das forças sociais: eram veiculados por uma minoria ilustrada e culta [...]. Esta minoria de letrados, inspirada nos ideais do despotismo ilustrado do século XVIII, reservava para si a missão paternalista de modernizar e reformar o arcabouço político e administrativo do país, sem comprometer a continuidade social e econômica da sociedade colonial".[15] É preciso, contudo, considerar que a análise desse projeto permite supor que talvez ele não fosse tão conservador assim, na medida em que seus defensores acreditavam que a reforma do arcabouço político e administrativo só seria viável com reformas sociais profundas, como o fim da escravidão. Já o liberalismo da década de 1830, segundo Maria Odila, era marcado pela simpatia pelo modelo norte-americano, embora esses liberais continuassem a negar, como os da Independência, a validade do regime democrático para o Brasil: "As reformas liberais da Regência não tinham como finalidade estender às outras classes do país a participação política. Os próprios liberais falavam em nome das oligarquias dominantes: setores novos das classes dominantes exploravam as instituições norte-americanas como pretexto para ampliarem a sua própria participação política nas suas respectivas localidades e na Corte".[16] Portanto, o que os atraía no modelo norte-americano era o federalismo e não a república ou a democracia. Federalismo entendido como conjugação entre autonomia provincial e participação das elites provinciais no governo central, a fim de ampliar o papel político das elites tanto nas suas províncias como na Corte.

No entanto, essa divisão geracional, tal como apresentada por Maria Odila, deve ser questionada, pois encobre a disputa entre pro-

jetos distintos de Estado que desde a Independência estiveram em confronto. As duas correntes liberais não se sucederam no tempo, mas se confrontaram, com a vitória do liberalismo de viés federalista em 1831. Os dois grupos uniram-se quando optaram pela independência de Portugal, mas suas diferenças apareceriam logo depois. Essas divergências, a meu ver, se concentravam no perfil institucional, de modo a definir o lugar das elites provinciais no novo Estado e na forma como consideravam a integração dos demais setores sociais.

Embora um grupo heterogêneo, os liberais moderados foram capazes de implementar reformas substanciais no arranjo institucional, o que indica que haveria pelo menos o apoio majoritário a um projeto de Estado que se delineava a partir dessas reformas e que se consubstanciava na defesa da federação. É conhecido o federalismo pernambucano, como também o federalismo rio-grandense.[17] Menos conhecido é o federalismo paulista. E é este que tomo como exemplo para analisar o projeto liberal federalista. Não apenas por ser menos conhecido o compromisso dos paulistas com o modelo federativo, mas também e principalmente porque os políticos da província acabaram assumindo uma posição de destaque ao ocuparem cargos importantes no governo durante a Regência. Da então secundária província sairiam regentes, ministros, deputados e senadores. A elite paulista compartilhou com representantes de outras províncias a direção do país, desde a abdicação do imperador, em 1831, até a vitória do chamado movimento do Regresso, em 1837. Sérgio Buarque de Holanda credita o fato de a elite paulista ter adquirido uma influência política que ia além do papel por ela desempenhado na economia nacional ao vigor e virtudes de líderes como Diogo Antônio Feijó, Nicolau de Campos Vergueiro e Francisco de Paula Souza.[18] Contudo, para além das qualidades pessoais desses homens, o que os erigiu em direção nacional, a meu ver, foi a capacidade de articular em um projeto político coerente os anseios compartilhados pela maior parte dos grupos provinciais.

A união do grupo paulista em torno de um projeto político específico deu-se à medida que se precipitavam os acontecimentos que afinal levariam à emancipação do país. Desde a vinda da Corte para o Rio de Janeiro, em 1808, as relações entre os colonos e a metrópole alteravam-se rápida e decisivamente. Como nova sede do Império lusitano, a antiga colônia beneficiava-se agora de disposições que tornavam nulo o pacto colonial. Tais mudanças seriam sentidas mais pronta e profundamente na região Centro-Sul, onde a Corte se instalara. Com a Revolução do Porto em 1820, os colonos, em virtude do disposto pelas Cortes, reunidas em Lisboa, assumiram o governo de suas províncias, através das juntas provisórias. Iniciava-se assim a experiência de um governo provincial entregue à elite da província. Sucessivamente, em cada uma, ocorreram as manifestações de apoio, a organização das juntas e a eleição de deputados para as Cortes lisboetas. Os grupos provinciais organizavam-se ao mesmo tempo em que assumiam o controle político de suas províncias. Os grandes proprietários, comerciantes, os *homens bons*, até então com participação política restrita às Câmaras Municipais, tiveram que se articular para assumir o governo provincial. Nesse contexto José Bonifácio de Andrada e Silva emergiu como liderança paulista.

Foi Bonifácio quem redigiu o projeto a ser apresentado pelos deputados paulistas às Cortes de Lisboa, reunidas para elaborar uma Constituição para o Império. Com o título "Lembranças e apontamentos do governo provisório da província de São Paulo para os seus deputados", continha a proposta de um império luso-brasileiro governado por uma monarquia constitucional, que deveria olhar com igualdade para as duas partes do Reino Unido, Brasil e Portugal.[19] Feijó, Vergueiro e Paula Souza elegeram-se deputados, mas apenas os dois primeiros seguiram viagem para a antiga metrópole. Paula Souza, doente, acabaria não saindo do país. Ao lado de Vergueiro e Feijó, também como deputados por São Paulo, estavam ainda o irmão de José Bonifácio, Antônio Carlos Ribeiro de Andrada Machado, e José Ricardo Costa Aguiar Andrada, seu primo, que integraria a partir de então o grupo liberal paulista.

Em Lisboa, as propostas defendidas pelos deputados brasileiros divergiam conforme a origem provincial de cada um. As dessemelhanças entre as partes que compunham a América portuguesa pro-

duziam perspectivas diferentes sobre os itens a serem aprovados na assembléia lusitana. Em torno de alguns poucos pontos centrais, entretanto, os representantes brasileiros estavam de acordo e entre estes pontos estava a reivindicação de autonomia provincial. A solução federal apresentada pelos deputados da América estava no cerne das divergências com os representantes do reino.[20] Apesar de não integrar o projeto elaborado por Bonifácio, os deputados paulistas, uma vez nas Cortes, alinharam-se em defesa do modelo federal. Delineavam-se então as raízes da oposição entre dois projetos distintos que marcaria, como se verá, o debate brasileiro após a Independência. Uma vez clara a oposição da maioria dos representantes reinóis às pretensões americanas, os deputados brasileiros se recusaram a assinar a nova Constituição. No Brasil, a Independência foi declarada. Mas o projeto liberal teria que aguardar ainda alguns anos para ser implementado.

O grupo liberal paulista se articulou em torno dos grandes proprietários de Itu já na eleição para deputados às Cortes. A escolha se deu em duas fases. Primeiramente, em cada comarca foi realizada a votação para indicar os eleitores que deveriam dirigir-se a São Paulo para escolher os deputados. Em Itu os quatro primeiros nomes na lista de eleitores foram justamente os daqueles que se tornariam as principais lideranças liberais da província: Vergueiro, Feijó, Paula Souza e Rafael Tobias de Aguiar.[21] A partir de então, tiveram atuação bastante coesa. Sérgio Buarque de Holanda assinalou como durante todo o Primeiro Reinado e a Regência o grupo paulista guardou "uma fisionomia política apreciavelmente unitária. Podiam sobreviver as diferenças pessoais, que mal perturbariam a coerência fundamental do pensamento político".[22] Enquanto Tobias de Aguiar permanecia cuidando dos interesses do grupo em São Paulo — tendo sido inúmeras vezes deputado provincial e presidente da província —, Feijó, Vergueiro e Paula Souza lançavam-se na política nacional. Vergueiro e Paula Souza foram deputados na Assembléia Constituinte de 1823 e também quando a Câmara voltou a se reunir, em 1826, agora acompanhados de Feijó, desempenhando os três relevante papel de liderança.[23] Em 1828, Vergueiro foi nomeado senador — o mesmo acontecendo com Feijó e Paula Souza em 1833. Depois da abdicação de d. Pedro I, em 1831, Vergueiro tornou-se regente, na Regência trina provisória, e em 1835 foi a vez de Feijó ocupar o cargo, agora como regente único eleito. Também a partir de 1831, Paula Souza esteve entre aqueles que lideraram a majoritária bancada reformista na Câmara, obtendo a aprovação das reformas que tornavam realidade o projeto liberal. Ocupariam ainda postos-chave em vários ministérios.

Compunham o grupo liberal paulista grandes proprietários de terras que cultivavam cana-de-açúcar ou criavam gado, e que mais tarde se tornariam cafeicultores. O padre Feijó tornara-se, graças à herança materna, senhor de engenho, enquanto Vergueiro, português de nascimento, era proprietário de várias fazendas, graças ao casamento com uma rica herdeira paulista. Paula Souza era, como Feijó, proprietário de grandes engenhos de açúcar em Itu, onde nascera. Tobias de Aguiar, nascido em Sorocaba, importante entroncamento viário, ali se dedicava ao comércio de muares, principal suporte do transporte comercial. Não se distinguiram por uma brilhante carreira intelectual. Dos quatro, apenas Vergueiro estudou em Coimbra. Os demais foram educados em São Paulo. Nas precárias condições da província aprenderam, com professores locais, latim, filosofia e retórica, base da formação humanista da época. Feijó deixaria a terra natal, pela primeira vez, como deputado às Cortes de Lisboa, em breve e tumultuada estada. Pelas poucas informações de que se dispõe, Tobias de Aguiar e Paula Souza, por sua vez, só abandonaram São Paulo para assumir cargos políticos no Rio de Janeiro. Homens criados e educados na província natal, e sem os refinamentos de uma educação superior, não tiveram contato direto com as inquietações intelectuais do Velho Continente, o que não impediu de serem profundamente influenciados por elas. Orgulhavam-se, na verdade, de ser paulistas, apresentando-se como uma espécie de representantes dos homens do interior. Em maio de 1832, por exemplo, quando era ministro da Justiça e enfrentava a oposição dos deputados contrários às reformas, Feijó dirigiu-se à Câmara salientando suas origens para legitimar seus atos:

> Criado pois na roça, onde só se fala a linguagem do coração, desconhecendo as etiquetas da corte, onde é mais usual a expressão da razão, eu não asseguro ser tão comedido que deixe de ofender, bem a meu pesar, mas quero antes ser sincero [...]. Sr. presidente, nada me é tão sensível do que ultraje em face. A minha província é célebre por este distintivo de honra e pundonor, e a minha educação concorre para me serem mui pesadas as injustas recriminações, as sinistras intenções que se dão aos meus atos, onde os srs. da oposição encontram tudo o que é mal.[24]

Claro está que a imagem elaborada por Feijó, de um paulista quase simplório, tem a função, neste discurso, de legitimar sua posição. Pura retórica, mas cuja plausibilidade vinha do fato de Feijó e seus aliados terem mantido firmes seus laços com a província natal. Isso não os impediria, por outro lado, de se comprometerem com a construção do Estado nacional. No estudo que fez sobre Feijó, Magda Ricci demonstra como o padre cultivou seus laços na província durante todo o tempo em que atuou na política nacional.[25]

Também de São Paulo viria José Bonifácio de Andrada e Silva, nascido em Santos, em 1763, filho de um rico comerciante. Aos 20 anos, afastava-se da acanhada sociedade colonial para estudar na Universidade de Coimbra, retornando ao Brasil somente aos 56 anos. Assim como outros estudantes brasileiros que para lá foram, no final do século XVIII, não restringiu seus estudos ao curso de Direito, dando preferência à matemática e às ciências naturais.[26] Terminado o período universitário, permaneceu na Europa, inicialmente em viagem de dez anos por diversos países, a fim de aprofundar seus conhecimentos em mineralogia, freqüentando cursos em Paris e Freiburg e visitando grandes minas do continente. De volta a Portugal, ali se estabeleceu como membro da burocracia e dos meios acadêmicos lusitanos, ocupando, como cientista, numerosos cargos importantes. Durante essa longa estada européia, publicaria vários artigos em revistas especializadas francesas e inglesas. A opção de Bonifácio pela mineralogia enquadrava-se na perspectiva iluminista de sua geração: a ciência deveria servir ao desenvolvimento, à exploração

racional e eficiente da natureza. Visão pragmática, de uma ciência utilitária, base para reformas modernizadoras em direção ao progresso, que, se tinha origem na Ilustração, harmonizava-se com as preocupações do Estado português em enfrentar crescentes dificuldades econômicas. Na metrópole, Bonifácio integrou o grupo de ilustrados lusitanos liderado por d. Rodrigo de Sousa Coutinho, conde de Linhares, que tinha por principal objetivo reformar e modernizar o Império português. Entre esses intelectuais, herdeiros diretos da política reformista do marquês de Pombal, contavam-se diversos brasileiros que, longe de qualquer perspectiva nacionalista, consideravam-se súditos do grande império lusitano, cujas glórias acreditavam poder reconquistar, uma vez adotado o caminho ditado pelo conhecimento científico. Embora procurassem conhecer a realidade de sua terra natal, com o objetivo de transformá-la segundo as luzes da ciência, esses "brasileiros" não pretendiam emancipá-la do jugo colonial.[27] Da mesma forma que elaboraram propostas de modernização do Brasil, fizeram-no em relação a Portugal, e Bonifácio foi, aqui, um exemplo. Tornou-se membro do principal centro do pensamento ilustrado lusitano, a Academia das Ciências de Lisboa e, em 1812, foi nomeado para o importante cargo de secretário da instituição. Apresentou várias memórias à Academia, com sugestões para a melhoria de diversas atividades econômicas do reino português. Era a modernização do Império como um todo que o interessava, em consonância com o projeto acalentado pela ilustração lusitana. D. Rodrigo, ministro de d. Maria I desde 1796, defendia, como saída para a crise que se abatia sobre o reino, a fundação de um império luso-brasileiro, com sede na sua porção mais rica, o Brasil. Os movimentos de contestação do final do século XVIII, em especial a Inconfidência Mineira e a Conjuração Baiana, junto com a recente Independência dos Estados Unidos, alertavam para a possibilidade de ruptura e para evitá-la era preciso atender a algumas demandas da elite colonial. O império luso-brasileiro poderia, ao colocar em bases inteiramente novas a relação entre metrópole e colônia, conquistar a adesão desta elite.[28]

Entre as iniciativas de d. Rodrigo estava a nomeação de brasileiros que comungavam suas crenças reformistas para cargos na burocracia metropolitana. Entre eles Bonifácio, nomeado intendente das minas e metais em Portugal. Esses reformistas ilustrados estiveram na direção dos acontecimentos que culminaram na instalação da Corte portuguesa no Rio de Janeiro e na condução da política do Império até que, em 1820, a Revolução do Porto viesse impor um desvio nesse caminho. O resultado foi a Independência brasileira. Realizada a Independência, parte da burocracia ilustrada permaneceu no centro das decisões políticas da nova nação, representada por homens como José Bonifácio.

Foi embalado pela visão global do Império, do qual o Brasil era apenas uma das partes, e pela perspectiva ilustrada de modernização e desenvolvimento através do saber, que Bonifácio primeiro pensou sua terra natal. A visão nacionalista e política do problema só viria mais tarde, quando se viu envolvido nos acontecimentos da emancipação da colônia. Sua carreira política foi bastante breve. Iniciou-se em junho de 1821, quando foi nomeado vice-presidente da junta provisória de São Paulo, para encerrar-se dois anos depois, em novembro de 1823, com sua deportação para a França, quando já contava 60 anos de idade. Em janeiro de 1822, foi convidado por d. Pedro para integrar seu ministério, tornando-se o mais importante ministro do então príncipe regente e um dos principais articuladores da Independência, meses depois. Independência que Bonifácio a princípio não desejava, mas que se tornara uma opção atraente diante das posições que predominavam nas Cortes lisboetas. Concretizada a emancipação, Bonifácio permaneceu como o mais poderoso ministro de d. Pedro. Em poucos meses seria demitido devido às discordâncias sobre o melhor caminho para a construção da nova nação. Assumiu então sua cadeira de deputado na Assembléia Constituinte, reunida desde março de 1823 para redigir a nova Constituição do país. Meses depois, a Constituinte era dissolvida pelo imperador. Bonifácio foi então preso e deportado, junto com outros deputados, passando a viver em Bordeaux, França. Um brevíssimo retorno ao cenário político ocorreria em 1831, quando assumiu nova cadeira de deputado e a

tutoria de d. Pedro II, mas, então, já sem o brilho e a importância da fase anterior, terminando por se afastar definitivamente da cena política em 1833.[29]

ESCRAVIDÃO E FEDERAÇÃO

Muito embora tenham iniciado juntos sua carreira política, e tenham ainda a mesma origem provincial, nada mais diferente do que o ilustrado Bonifácio e os liberais seus conterrâneos. Suas histórias e seus projetos os colocavam em campos opostos. A burocracia ilustrada e liberais de diversos matizes nutriam profunda desconfiança da massa de negros e mulatos, além do repúdio às invenções democráticas. Uniam-se na defesa da monarquia constitucional e do controle exclusivo da arena política. Mas esse era o limite da coincidência de interesses. Pois a maior parte dos defensores do liberalismo brasileiro, em oposição a setores da burocracia iluminista, recusava quaisquer reformas nos fundamentos da sociedade escravista. Feijó, por exemplo, como político, reconhecia o mal que a manutenção da escravidão trazia para o país. De um lado era preciso responder às pressões da principal potência da época, a Inglaterra, para acabar com o tráfico negreiro, o que significava, a médio prazo, acabar com a própria escravidão. Por outro lado, contudo, como proprietário de terras de uma província cuja economia estava em expansão e dependia do trabalho escravo, condenava aqueles que, irresponsavelmente no seu entender, pregavam o fim imediato da escravidão. Mas, para além dos interesses materiais, a defesa da escravidão por Feijó era também a defesa feita pelo membro da elite política que pensava a nova nação e como tal identificava na escravidão virtudes que contribuíam para a construção nacional. Um mal necessário, mas também portador de importantes virtudes na formação do caráter brasileiro e responsável pela estabilidade política do país. Em 1834, em artigo publicado no *O Justiceiro*, intitulado "Causas da tranqüilidade do Brasil", Feijó afirmava:

A escravatura, que realmente tantos males acarreta para a civilização e para a moral, criou no espírito dos brasileiros este caráter de independência e soberania, que o observador descobre no homem livre, seja qual for o seu estado, profissão ou fortuna. Quando ele percebe desprezo, ou ultraje da parte de um rico ou poderoso, desenvolve-se imediatamente o sentimento de igualdade; e se ele não profere, concebe ao menos, no momento, este grande argumento: não sou escravo. Eis aqui no nosso modo de pensar, a primeira causa da tranqüilidade de que goza o Brasil: o sentimento de igualdade profundamente arraigado no coração dos brasileiros. [...] Estas duas causas unidas, a de ser composta a nossa população de senhores e escravos, dos proletários serem em número limitado que não podem servir de cego instrumento aos ambiciosos, como acontece na Europa, são as que nos têm conservado no estado de tranqüilidade em que nos achamos.[30]

Feijó concebia o fim da escravidão em um futuro indeterminado, desde que devidamente precedido por medidas eficazes que suprissem as fazendas com mão-de-obra substituta. Os liberais paulistas, todos eles grandes proprietários, insistiam em que apenas com a garantia de um pronto e sistemático fluxo de trabalhadores se poderia pensar em acabar, primeiro, com o tráfico negreiro e, subseqüentemente, com a própria escravatura. Em 1827, quando foi discutido na Câmara o tratado assinado no ano anterior por Brasil e Inglaterra, que previa o fim do tráfico de escravos, Vergueiro denunciava o que considerava ser um ato irresponsável:

Que o comércio dos escravos deve acabar, e deveria ter acabado há muito tempo, estes os votos da humanidade e votos da nação, todos os argumentos para prová-lo são ociosos. Porém influindo este comércio tão direta e extraordinariamente em todos os ramos da riqueza nacional, convirá que acabe no termo estipulado sem se prevenir o suprimento do grande vazio que ele há de necessariamente deixar? É visto que não. Convinha-

nos prevenir a falta de braços que havemos de necessariamente sentir promovendo a emigração de colonos europeus. [...] Assim um ministro que conclui um tratado que vai produzir tão grande quebra na riqueza nacional sem empregar com a devida antecipação os meios que convinha para fazer menos sensível e menos ruinoso este grande golpe é responsável por menoscabar os interesses da nação.[31]

Anos depois, em 1834, nas páginas de *O Justiceiro*, Feijó repetia essa mesma posição, pedindo a revogação da lei que em 1831 havia determinado o fim do tráfico negreiro. Como se sabe, a lei não surtiria nenhum efeito sobre o comércio de escravos, que continuou sendo praticado abertamente até 1850. Para Feijó, o fato de o governo extinguir o tráfico sem antes encontrar um substituto para os escravos resultaria no puro e simples desprezo pela lei, que era diária e publicamente violada. O mal tornou-se, dessa forma, ainda maior:

Repetimos o que todos sabem: que os africanos são comprados, que as autoridades são coniventes ou acham-se coactas, e que não sendo possível obstar-se o mal, é melhor, é mesmo necessário, prevenir maiores derrogando a lei, para acabar com o escandaloso desprezo dela, e para que daqui a pouco tempo esses africanos ora introduzidos não apareçam armados da lei, requerendo a liberdade, a punição dos que os escravizam, o valor dos serviços prestados, etc. etc. [...] Se a prudência aconselha não tocar já na liberdade dos crioulos, a mesma prudência mais imperiosamente reclama que não se persigam inutilmente os brasileiros, que tem a desgraça de estuprar africanos. O que tem produzido esta perseguição? O perjúrio e vilipêndio da lei, mofa dos magistrados, e até insulto ao governo supremo, o que prova o recente fato do furto dos 200 pretos na capital do Rio à face do mesmo governo. O que se tem conseguido com tantas recomendações e pesquisas? Alguém já foi punido? Ignoramos. Os pretos entram e o mal a cada dia torna-se maior; e é isto que se quer que continue.[32]

Assim o futuro regente alertava para o que, do seu ponto de vista, era ainda mais grave que a própria escravidão: o enfraquecimento do ordenamento jurídico. Pois ao promulgar uma lei que, ao menos segundo os defensores de seu não cumprimento, não podia ser cumprida, o governo tornaria vulnerável o próprio Estado, na medida em que este era frontalmente desafiado pelo desrespeito ao seu preceito legal. Para evitar tal escândalo, Feijó propunha a completa derrogação da lei, ao menos até que fosse encontrado um substituto para o escravo. Compartilhando dessa perspectiva, Vergueiro tomou para si essa tarefa, na experiência com as colônias de parceria da década de 1840. Enquanto Paula Souza foi a grande liderança dos liberais paulistas na Câmara e no Senado, e Feijó os representou no Executivo, Nicolau de Campos Vergueiro ocupou-se, além da política nacional, de encontrar uma solução para o problema da mão-de-obra.

Sua proposta tinha duas faces complementares. De um lado, trazer imigrantes para substituir os escravos nas fazendas de café. De outro, aprovar uma nova legislação sobre a posse da terra, visando especificamente dificultar a esses imigrantes o acesso à propriedade rural, para obrigá-los ao assalariamento nas fazendas. Desde o começo, a discussão sobre o fim da escravidão esteve intimamente ligada ao debate sobre a propriedade da terra. À medida que a escravidão era colocada em xeque por setores da própria elite, no plano interno, e enquanto no externo a Inglaterra pressionava pelo fim do tráfico, muitos proprietários, principalmente entre os cafeicultores paulistas, convenciam-se de que a escravatura estava com seus dias contados. Ante essa inevitabilidade, estavam preocupados em criar estímulos para atrair o trabalhador livre para as fazendas. Entretanto, enquanto não houvesse limites para o acesso à terra, como acontecia até então, seria quase impossível impedir que os homens que deveriam empregar-se nas fazendas preferissem, em vez disso, se tornar pequenos proprietários.

A propriedade fundiária obedeceu, no Brasil, até 1822, a lei de sesmarias, trazida de Portugal. Reproduzia-se aqui a prática lusitana de adquirir terras através da doação do Estado. O beneficiado assumia o compromisso de medir e demarcar suas terras e torná-las produtivas. Os que não cumprissem essas exigências perderiam sua propriedade, que retornaria ao governo. Na colônia, a lei não foi cumprida. Os proprietários não mediram, não demarcaram e não tornaram produtivas toda a extensão de suas terras. A partir do século XVIII, disseminava-se outra forma de apropriação: a posse pura e simples. Os conflitos entre sesmeiros e posseiros tornaram-se cada vez mais constantes, em disputas freqüentes sobre os limites de cada propriedade. A tensão levou à abolição do sistema de sesmarias em 1822, quando d. Pedro suspendeu sua concessão. A partir de então passou a valer apenas a posse efetiva. Somente em 1850 uma nova lei veio regulamentar a propriedade fundiária.[33]

A lei de terras de 1850 foi o resultado de um longo debate, que se estabeleceu a partir da década de 1820. O fim da concessão de sesmarias repercutiu de maneira diversa em cada setor da elite. Esta se tornou uma questão central para a elite política da primeira metade do século XIX, mas havia profundas divergências sobre como fazê-lo. Bonifácio, por exemplo, preocupado em erguer o que considerava ser uma nação civilizada na América, defendeu uma proposta original: que fosse cumprida a antiga lei de sesmarias, a qual determinava que as terras não aproveitadas pelo proprietário deveriam retornar ao Estado. Sua radical originalidade estava em propor que o governo, ato contínuo, vendesse as terras assim confiscadas, destinando o produto da venda para o assentamento de negros e mestiços libertos, oferecendo-lhes desse modo o sólido meio de sobrevivência de que necessitariam para se inserirem de fato na sociedade como novos cidadãos.[34]

Ao contrário, em projeto apresentado em 1827, sobre a propriedade da terra, Vergueiro priorizava a implementação de mecanismos legais que dificultassem o acesso a ela, a fim de melhor garantir a substituição do trabalho escravo pelo livre. Não por acaso seu projeto foi apresentado um ano depois de o governo brasileiro assinar o acordo com o governo inglês que previa o fim total do tráfico negreiro para dali a três anos. Diferente de Bonifácio, Vergueiro se opunha

à aplicação da lei de sesmarias, por considerar que isso colocaria em risco o direito de propriedade, uma vez que poucos estariam enquadrados nas exigências da lei.

Preocupado em regulamentar a propriedade da terra, eliminando as constantes disputas entre sesmeiros e posseiros, ansioso por dar um contorno legal ao latifúndio que se firmava no início do século XIX, Vergueiro propunha a demarcação obrigatória da terra, com a definição dos limites exatos de cada propriedade. Segundo seu projeto, os proprietários deveriam perder a posse das terras não cultivadas, mas, em vez de devolvê-las ao Estado, seriam obrigados a vendê-las. Além disso, todas as terras públicas deveriam ser divididas, sendo reservada uma parte para assento de povoação, estradas e outros usos públicos, enquanto o restante deveria ser igualmente vendido. Como ele próprio explicita, seu objetivo era criar condições para que no futuro se estabelecesse um mercado de compra e venda da terra como única forma de acesso à sua propriedade.[35] Essa era a modernidade que o interessava. Anos depois, em 1833, quando ministro dos Negócios do Império, Vergueiro insistiria na necessidade de regularizar o acesso a terra através da compra e venda:

> É pois de urgente necessidade regular a aquisição das terras devolutas, ou seja, por venda ou por aforamento em hasta pública, não convindo que se volte às concessões graciosas, que mais serviam para acumular terrenos em poder de quem proibia a sua cultura, do que para distribuí-los por quem os cultivasse. Desta sorte as terras devolutas adquirirão também valor, quando atualmente nenhum têm no mercado.[36]

O projeto apresentado em 1827 provocou grande reação entre deputados de outras províncias. Vários deles discursaram contra a imposição de demarcação das propriedades, condição para sua entrada no mercado. O principal argumento era de que em determinados lugares essa exigência seria tão difícil de ser cumprida quanto proporcionalmente onerosa. Um deputado do Piauí, Cândido de Deus, acusou Vergueiro de pretender "regular todas as províncias pela de S. Paulo".[37]

O representante de Goiás, Raimundo José da Cunha Matos, argumentou que o valor das terras na sua província simplesmente não compensava sua demarcação e, caso o projeto fosse aprovado, ficariam "arruinados os habitantes da minha província assim como os de Piauí, Maranhão, Pará, etc. É preciso conhecer a diferença que há entre as províncias do Sul e as do Norte".[38]

A extrema diversidade entre as províncias definia interesses igualmente díspares, e não raro francamente contraditórios. Qualquer proposta de reforma acabava encontrando em seu caminho o muro de resistências erguido e sustentado pelos grupos provinciais que se sentiam mais diretamente prejudicados por ela e que detinham poder de barganha e influência suficientes para barrá-la. Como se verá no quarto capítulo, essas divergências encontraram na Câmara o espaço para sua negociação. No caso de Vergueiro, seu projeto foi recusado pela maioria dos deputados. Apenas 24 anos depois é que seria afinal aprovada uma lei regulando a posse da terra segundo o mercado, mas sua implementação esbarraria na resistência dos proprietários em demarcar suas propriedades, de modo que a lei não saiu do papel.[39]

Encontrar um substituto para o escravo e ter no Estado um parceiro para enfrentar os obstáculos à expansão econômica eram algumas das prioridades dos liberais paulistas que materializaram suas demandas em um projeto de monarquia federativa, semelhante ao que estava sendo acalentado por outras elites provinciais. A diversidade entre as províncias exigia demandas distintas, e a monarquia federativa seria capaz de acomodá-las, ao mesmo tempo que serviria aos interesses comuns, como a preservação da ordem excludente. Mesmo que isto significasse a impossibilidade de atender a todas as demandas de cada uma das elites provinciais. Como não desejavam uma reforma profunda na sociedade, e como consideravam prioritária a autonomia e a participação política, concentraram-se na defesa da federação.

Já nas Cortes de Lisboa Feijó defendera a solução federal, sem com isso repudiar a monarquia. Quando ainda acreditava ser possível a aprovação de uma Constituição que satisfizesse os portugueses dos dois lados do Atlântico, em indicação apresentada à Assembléia lisboeta em 1821 afirmava que os atores políticos eram as províncias e

cada deputado representava não o Brasil, mas somente a "província que o elegeu, e que o enviou".[40]

Na sua visão, um novo pacto estava sendo acordado e as províncias eram os agentes que deveriam consigná-lo. O que ficava claro nos cinco itens que finalizavam essa indicação:

> 1º que se declare que o congresso de Portugal, enquanto se não organiza a Constituição, reconhece a independência de cada uma das províncias do Brasil;
>
> 2º que a Constituição obrigará somente aquela província cujos deputados nela concordarem pela pluralidade de seus votos;
>
> 3º que as cortes prestarão todo auxílio àquela província que se achar ameaçada de facções, sendo por ela requerido, com o fim somente de a pôr na perfeita liberdade de escolher;
>
> 4º que se declare ao governo que suspenda todos os provimentos e qualquer determinação a respeito do Brasil, exceto quando lhe for legitimamente requerido por alguma província;
>
> 5º que os governos do Brasil, onde se acharem destacamentos de Portugal, os possam fazer retirar desde que assim o julgarem ser conveniente.[41]

Caberia à província declarar seu desejo de firmar ou não o contrato, logo, de compor ou não a nova nação. A Revolução do Porto e a reunião das Cortes foram entendidas como a oportunidade de escrever e selar um novo contrato federalista, pelo qual as elites provinciais conquistariam uma verdadeira autonomia política e administrativa no interior da renovada união. Pouco depois, quando ficou patente a impossibilidade de aprovar nas Cortes lisboetas o que propunham os luso-americanos, ao procurar justificar a recusa dos brasileiros em assinar a Constituição que estava sendo escrita em Lisboa, Vergueiro explicitou, por sua vez, a defesa do modelo federativo como elemento central das divergências com os representantes do Reino:

> Examinei nos próprios indivíduos a vontade geral ainda antes de saber que me havia de ser tão necessário conhecê-la e, observando que no meio do entusiasmo com que o Brasil aderiu ao sistema proclamado no sempre memorável dia 24 de agosto não se meditavam os laços que deviam unir entre si e ao reino irmão povos tão dispersos, notei que as tumultuosas idéias que se produziam rolavam sempre sobre estes princípios fixos: integridade do Brasil e representação de Reino tanto em nome como em fato. Donde era óbvio concluir que o Brasil só ficaria unido a Portugal por federação. Ainda que as minhas observações se limitassem à província de S. Paulo e limítrofes, conhecia muito o patriotismo e adesão brasiliense para não contar as outras com as mesmas disposições.[42]

Unidade e autonomia. Partes iguais e autônomas deveriam compor o novo Império lusitano. O mesmo deveria ocorrer no território americano, depois da Independência, onde "povos tão dispersos" só aceitariam a unidade sob um único governo se "por federação". A monarquia constitucional federalista foi, desde a década de 1820, um dos pontos-chave da plataforma liberal. Marcus Carvalho, ao analisar esse processo em Pernambuco, afirma que "o federalismo era uma bandeira extremamente atraente para vários setores das elites locais, que ficaram encantadas com a autorização das cortes revolucionárias em Portugal para que elegessem suas próprias juntas governativas. Esse arremedo de governo local, com o pleno controle das rendas internas das ex-capitanias, era parte da agenda dos liberais 'moderados' federalistas".[43] Uma vez patenteada a impossibilidade de garantir a autonomia provincial sob a direção do governo de Lisboa, a integração ao Rio de Janeiro tornou-se mais atraente, na medida em que este procurava chamar para si os grupos regionais, com o canto da sereia da autonomia. Compreende-se assim a disposição desses grupos em participar da Assembléia Constituinte de 1823, para a qual enviaram deputados, o que pressupunha a aceitação da unidade em torno do governo do Rio. É nesse sentido que Roderick Barman analisa a opção dos grupos provinciais pelo Rio de Janeiro em oposição à

Lisboa: "[...] what decided the issue in many of the provinces was that in contrast to the Lisbon Cortes which demanded from them the total, unquestioning obedience typical of a nation-state, the claims to authority advanced by the new Empire of Brazil appeared far less absolute. By convoking in June 1822 a constituent assembly, the government in Rio de Janeiro seemed to be offering to the *pátrias* a decisive voice in the formation of the new state and so pledging that they would retain a large measure of autonomy".[44] A dissolução da Constituinte em 1823 tornaria problemática também a adesão ao Rio de Janeiro, a ponto de em Pernambuco eclodir, em 1824, uma revolta separatista, a Confederação do Equador.

Para parte da elite pernambucana, assim como para a paulista, a adesão a Lisboa ou ao Rio de Janeiro era um ato de vontade de cada província. No pensamento de Frei Caneca, por exemplo, líder da revolta em Pernambuco, é possível identificar a proposta federativa como centro das divergências com o Rio de Janeiro, depois da Independência. Da mesma forma que Feijó, Caneca identificava nas províncias o direito de decidir sobre sua integração ou não à nova nação. Em texto de 1824, o padre apresentava sua interpretação da unidade como o pacto consensual entre as províncias. Estas, com a Independência, teriam conquistado o direito de escolher cada qual o caminho que deveria seguir: "Quando aqueles sujeitos do sítio do Ipiranga, no seu exaltado entusiasmo, aclamaram a S. M. I. e foram imitados pelos aferventados fluminenses, Bahia podia constituir-se república; Alagoas, Pernambuco, Paraíba, Rio Grande, Ceará e Piauí, federação; Sergipe d'el Rei, reino; Maranhão e Pará, monarquia constitucional; Rio Grande do Sul, estado despótico".[45] Uma vez proclamado o Império constitucional no Rio de Janeiro, "S. M. não ficou mais do que imperador do Rio de Janeiro. As outras províncias [...], esperando que nesta forma de governo podiam achar a felicidade a que aspiravam, foram se chegando muito de sua vontade aos negócios do Rio".[46]

Os agentes políticos eram as províncias, ou seja, os grupos nelas dominantes que, a princípio, dadas as forças centrífugas herdadas do período colonial, não estavam necessariamente atados ao Rio de Janeiro e que a ele se uniram, na concepção de Caneca, por vontade própria. Era, pois, legítimo que as províncias que o desejassem se separassem do Império, uma vez que o acordo inicial havia sido rompido com o fechamento da Constituinte. Nesse sentido, Emilia Viotti da Costa considera que a outorga da Constituição de 1824 e a instalação de um regime centralizado tornaram o federalismo a bandeira central dos liberais: "As reivindicações federalistas seriam temas constantes nas revoltas então ocorridas. Um dos mais expressivos porta-vozes da oposição nessa fase foi Frei Caneca [...]. Argumentaria ele no Typhis Pernambucano que o Brasil tinha todas as condições para formar um estado federativo: a grandeza de seu território, a diversidade de suas riquezas e a variedade dos seus habitantes".[47] O pacto federativo era o cerne do projeto de Caneca, passível de ser estabelecido tanto na república quanto na monarquia constitucional, já que federação, para ele e seu grupo, significava autonomia para as elites provinciais gerirem sua província e interferir no jogo político nacional.[48]

No Rio Grande do Sul também, como observa Helga Piccolo, a defesa da federação estava presente desde antes da Independência. Nessa província o federalismo era também republicano e, dada sua situação fronteiriça, profundamente influenciado pelo modelo dos países vizinhos. Conforme Piccolo, "integrando não só historicamente, mas também em termos geoeconômicos, a região platina, o Rio Grande do Sul não podia ficar 'imune' aos acontecimentos que se desenrolavam no vice-reinado do Prata, onde a descolonização se processava tendo, primordialmente, a República como objetivo".[49] Contudo, como se verá mais adiante, também no Rio Grande do Sul os federalistas, quando do início da Farroupilha, proclamaram sua adesão à monarquia, para depois retomar seus credos republicanos no decorrer da revolta. Do Rio Grande do Sul a Pernambuco, passando por São Paulo, a proposta federalista seduzia as elites provinciais. É preciso ressaltar, no entanto, que não se tratava de elites homogêneas, coesas em torno de um único projeto. Nas diversas províncias existiam também os grupos que se articulavam em torno do projeto de Estado unitário, o que gerava conflitos internos freqüentes. Unitários havia

em Pernambuco como no Rio Grande do Sul, portanto os federalistas enfrentavam seus adversários na própria província.

Para esses liberais, a proposta de federação expressava a noção de que modernidade e civilização deveriam concentrar-se no aparelho de Estado. A associação entre modernidade e autoridade em um país escravista de herança colonial assumia, no seu discurso, a feição de uma ação disciplinadora, em lugar de um projeto propriamente civilizatório. Não que os liberais paulistas não estivessem preocupados em garantir ao Estado capacidade de intervenção no sentido de moldar os diversos grupos sociais. Vergueiro, no seu projeto sobre a propriedade da terra, criticava o sistema de sesmarias porque, entre outras coisas, criava imensos latifúndios, muitos deles improdutivos, que isolavam a população do interior, tornando "incomunicáveis ao trato urbano e civil os possuidores e habitantes do sertão".[50]

Sua preocupação, porém, centrava-se e restringia-se em disciplinar essa elite branca do interior. Nesse sentido, os governos provinciais autônomos deveriam desempenhar um papel fundamental. A eles caberia ensinar os modos do Estado moderno aos homens poderosos das localidades mais distantes e dispersas. Era fundamental que os homens brancos do interior e das províncias mais afastadas aprendessem as novas regras do jogo político. Não foi com outro objetivo que Feijó escreveu um guia para as Câmaras Municipais, publicado em 1830. Sua intenção era justamente ensinar aos vereadores o modo de se comportarem no exercício de suas funções. O guia procurava instruir as Câmaras sobre cada passo a ser dado, desde a posse dos vereadores até a maneira pela qual se devia discutir e deliberar. Fornecia detalhadas instruções, não somente para os procedimentos legislativos, mas também para cada ato administrativo interno, desde a portaria da instituição:

> O porteiro deve ser pessoa limpa, capaz de desempenhar com seriedade e exatidão o serviço de que for encarregado pela câmara e fiscal. No tempo das sessões estará à porta da sala para avisar ao secretário da chegada dos empregados, que devem ser introduzidos por este para levar à mesa os requerimentos de partes e ofícios e acudir ao chamado que da mesa se lhe fizer por meio da campainha.[51]

A surpreendente necessidade de detalhamento denota o quão distantes deviam estar as Câmaras dos mais banais rituais do Estado moderno. Se não todas, pelo menos muitas daquelas que se localizavam no imenso interior do país, nas quais os vereadores relutavam em abandonar suas práticas costumeiras para adotar as novas regras impostas pelo novo governo nacional. Um capítulo do guia previa e prescrevia o "meio de obrigar os vereadores e oficiais a servir os seus empregos e da maneira de os castigar quando são negligentes ou desobedientes", enquanto outro esclarecia aspectos mais essenciais do exercício da vereança, como aquele que definia o que eram as *posturas*: "Posturas são leis municipais. Elas devem conter o preceito e a pena, isto é, devem declarar a obrigação que se impõe e a pena em que se incorrem os contraventores. Devem ser concebidas em poucas palavras e com clareza, a fim de que sejam entendidas por todos e possam ser conservadas na memória".[52]

O guia elaborado por Feijó para instruir as Câmaras Municipais refletiam uma percepção que foi sintetizada por José da Costa Aguiar, membro do grupo liberal paulista, quando da discussão em 1827 do projeto que criava o juizado de paz:

> As luzes não se acham derramadas por todo o vasto território do império, como convém e é mister. Infelizmente muitas das nossas povoações de algumas províncias estão privadas até dos primeiros meios de instruir-se. [...] Lembra-me que estando na província do Pará, ouvira ali contar que em uma das câmaras do interior estivera um ofício do governo por muito tempo fechado por não haver quem o pudesse ler.[53]

Os liberais defendiam uma intervenção disciplinadora e para isso era necessário um governo provincial autônomo. Para disciplinar as Câmaras Municipais, tão distantes da capital do Império, tão igno-

rantes dos ritos básicos de funcionamento do Estado moderno, pelo menos na concepção desses liberais, a única solução viável seria aquela vitoriosa em 1834. Nem governo central, nem localidade. Um governo provincial que conhecia as especificidades locais e ao mesmo tempo era dirigido por uma elite que não se confundia com os potentados locais estaria apto para, uma vez que dispusesse de autonomia, empreender a ação disciplinadora do Estado. Caberia ao governo provincial controlar o poder local, ensinando-lhe as maneiras e os padrões de comportamento adequados ao jogo político no interior do Estado moderno. Para os liberais, os governos das províncias eram um ator fundamental para disciplinar os órgãos dos municípios, permitindo enquadrá-los no procedimento-padrão da burocracia estatal, já que todos os atos das Câmaras Municipais deveriam ser aprovados pelas Assembléias Provinciais. Uma expectativa que esses governos realizaram plenamente, como se verá no terceiro capítulo.

REFORMA ESCRAVISTA E CENTRALIZAÇÃO

Perspectiva diferente era a de José Bonifácio e aqueles que o circundavam. A Independência trazia o problema crucial da construção de um novo país, a partir de uma sociedade cindida em grupos aparentemente inconciliáveis. Constituir uma identidade nacional, que unificasse os diversos setores, aparecia como o principal desafio para os homens articulados em torno do governo do Rio de Janeiro. Para Bonifácio parecia claro que a nação só poderia existir se fossem criados laços de solidariedade entre os seus diversos segmentos sociais, gerando um sentimento de comunhão de interesses, de pertencimento a uma mesma comunidade nacional. Era a própria nacionalidade brasileira que precisava ser construída. A civilização, por sua vez, só seria alcançada mediante a educação dessa população "nacionalizada", organizada em uma sociedade regida pelos princípios da boa política. Para que fossem atingidos ambos os fins, identidade nacional e civilização, eram condições necessárias (ainda que não suficientes) o fim da escravidão e a integração dos índios. O caminho era a adoção de reformas radicais, cujo agente era o Estado guiado por homens ilustrados. O diagnóstico do problema, bem como sua terapêutica, foram apresentados por Bonifácio já em 1813, quando ainda se encontrava em Portugal, em uma carta enviada ao conde de Funchal (irmão de d. Rodrigo de Sousa Coutinho e cogitado para substituí-lo no ministério):

> [...] amalgamação muito difícil será a liga de tanto metal heterogêneo, como brancos, mulatos, pretos livres e escravos, índios etc. etc. em um corpo sólido e político. Se agora já pudesse tomar a liberdade de lhe enviar por escrito as idéias que me têm ocorrido sobre novas leis regulativas da escravatura, inimiga política e amoral mais cruel que tem essa nova China, se com tempo e jeito não se procurar curar esse cancro, adeus um dia do Brasil. O outro objeto que me tem merecido muita meditação e desvelo são os pobres índios, assim gentios como domésticos. Para que a raça desgraçada desta mísera gente não desapareça de todo, é mais que tempo que o governo pense seriamente nisto: a povoação do país, a religião e a humanidade bradam há muito tempo por um sistema sábio, ligado e duradouro.[54]

A liberdade para os negros e a absorção do elemento indígena já significariam, por si sós, um importante passo no sentido de harmonizar a população. Dessa forma seriam eliminadas as profundas diferenças, conferindo o mesmo estatuto político e civil a todos os setores que necessariamente deveriam compor a futura nacionalidade. Negros, índios e brancos se converteriam em cidadãos igualmente livres de uma mesma nação. Enquanto José Bonifácio procurava forjar a identidade entre todos os habitantes do novo país, incluindo os escravos, que para isso deveriam ser libertados, para Feijó era a própria escravatura que arraigava o sentimento de igualdade no coração dos brasileiros. Ocorre que, como corolário, tal definição de brasili-

dade excluía necessariamente dessa condição os habitantes escravizados do país. Visão radicalmente distinta daquela que Bonifácio apresentava em seus textos: para o estadista, nenhum bem poderia advir fosse da escravidão em si mesma, fosse da exclusão a ela acorrentada. O fim da escravidão era condição para a construção de um Estado moderno, para cujo funcionamento era imprescindível a capacidade de exercício da cidadania por toda a população. A escravidão não tornava apenas os escravos inaptos para a cidadania, mas também os homens livres. Ao manter um povo em estado de barbárie, os senhores acabavam, inevitavelmente, por impregnar-se dessa mesma barbárie. Na introdução de seu projeto para extinção do tráfico negreiro e abolição gradual da escravidão, perguntava-se:

> Que educação podem ter as famílias que se servem destes entes infelizes, sem honra nem religião? De escravas que se prostituem ao primeiro que as procura? Tudo porém se compensa nesta vida; nós tiranizamos os escravos, e os reduzimos a brutos animais, e eles nos inoculam toda a sua imoralidade e todos os seus vícios. E na verdade, senhores, se a moralidade e a justiça social de qualquer povo se fundam, parte nas suas instituições religiosas e políticas, e parte na filosofia, para dizer assim, doméstica de cada família, que quadro pode apresentar o Brasil, quando o consideramos debaixo destes dois pontos de vista?

E mais adiante: "O luxo e a corrupção nasceram entre nós antes da civilização e da indústria; e qual será a causa principal de um fenômeno tão espantoso? A escravidão, senhores, a escravidão, porque o homem que conta com os jornais de seus escravos vive na indolência, e a indolência traz todos os vícios após si".[55]

Obviamente, os brancos do Brasil não eram considerados selvagens como os negros e índios. Mas, além de corrompidos pela escravidão, faziam-se também ignorantes que, vivendo tão distantes da Europa e abandonados pelo governo, não tinham acesso ao conhecimento indispensável à verdadeira civilização. No relato que fez da

viagem pelo interior de São Paulo em companhia do irmão Martim Francisco, em 1820, Bonifácio lamenta constante e amargamente a ignorância de um povo que não é capaz de explorar as ricas potencialidades de seu país.[56] Entre todos os vícios resultantes da escravidão, o pior parecia ser a própria incapacidade para a cidadania que, estabelecendo-se num círculo vicioso, impediria a constituição do Estado; logo, da nação e da civilização: "Os brasileiros adquirem um gosto para a escravidão política e uma baixeza de sentimentos de seu viver com os escravos, cujo coração e espírito sempre cheiram à vileza da sua condição; estes entes aviltados e fracos afogam aos meus patrícios, no seu berço, os sentimentos de virtude e liberdade civil que a natureza houvera inspirado".[57]

Viabilizar o Estado nacional pressupunha romper o círculo de ferro da herança escravista. Para ele seria impossível a construção do Estado sem reformas que garantissem a integração política do conjunto da população. Nesse sentido, terminava a representação contra a escravatura apresentada na Assembléia Constituinte de 1823 com as seguintes palavras:

> [...] sem a abolição total do infame tráfico da escravatura africana, e sem a emancipação sucessiva dos atuais cativos, nunca o Brasil firmará a sua independência nacional, e segurará e defenderá a sua liberal Constituição; nunca aperfeiçoará as raças existentes, e nunca formará, como imperiosamente o deve, um exército brioso, e uma marinha florescente. Sem liberdade individual não pode haver civilização nem sólida riqueza; não pode haver moralidade, e justiça; e sem estas filhas do céu, não há nem pode haver brio, força, e poder entre as nações.[58]

Além de ser empecilho para o exercício pleno da cidadania por negros e brancos, a escravidão representava permanente perigo para a manutenção da ordem interna, apontando para a possibilidade da repetição, no Brasil, dos levantes de escravos ocorridos no Haiti no final do século XVIII. Bonifácio alertava para o fato de que apenas o fim da escravidão neutralizaria definitiva e solidamente esse risco, ao

transformar os antigos inimigos internos em novos compatriotas: "Se o mal está feito, não o aumentemos, senhores, multiplicando cada vez mais o número de nossos inimigos domésticos, desses vis escravos, que nada têm que perder, antes tudo que esperar de alguma revolução como a de São Domingos. [...] Pelejemos denodadamente a favor da razão e humanidade, e a favor de nossos próprios interesses".[59]

A necessidade de reformas ia além do fim da escravidão e compreendia também a criação de condições para integrar os diversos setores sociais à nova nação, como a reforma da propriedade da terra. Bonifácio defendia a distribuição de terras para, através do incentivo à pequena propriedade, prover tanto a diversificação agrícola quanto o assentamento populacional.

Formado nos bancos da ilustração de viés pombalino, ele acreditava que cabia à elite branca letrada civilizar o restante da população. Para tanto era necessário um Estado forte e centralizado em mãos dessa elite letrada. Com instituições adequadas, esta poderia cumprir sua tarefa primordial: "O legislador, como o escultor faz de pedaços de pedra estátuas, faz de brutos homens. Exemplo: os russos de Pedro, o Grande".[60]

Bonifácio foi ardoroso defensor da monarquia constitucional. Segundo ele, esse regime apresentava-se como o único antídoto eficiente ao que ele considerava a tendência natural dos brasileiros: o apego à democracia. Seus compatriotas "tinham toda a disposição inata de serem republicanos seguindo o sistema dos Estados Unidos — para combater essa disposição só havia um meio, que era fazer depender e ligar a Independência à realeza constitucional".[61]

Fórmula imperativa, já que a democracia não poderia prover o Estado da força necessária para amalgamar uma nação civilizada no território da ex-colônia escravista. Problema ainda mais grave se considerado o seu imenso contingente de escravos, negros e mestiços que, segundo ele, favoreciam "mais a democracia que a monarquia".[62] Se na Europa temia-se tanto o absolutismo quanto a democracia, no Brasil esta última era o único e verdadeiro perigo:

> O partido dos corcundas pouco mal pode fazer, porque suas doutrinas são tão ridículas e desprezíveis que nem ousam imprimi-las. Mas as dos ultraliberais são tão congeniais com os desejos e interesses da plebe e da grande multidão dos viciosos, que todos os esforços do governo e dos homens sábios, virtuosos e pacíficos devem reunir-se contra eles e contra os seus periódicos, contra as suas tramas tenebrosas e infernais.[63]

Bonifácio temia o despotismo apenas porque considerava que este fatalmente sucumbiria à pressão dos diversos segmentos sociais, o que acabaria conduzindo ao que ele mais abominava: a República. Apenas garantindo-se as liberdades constitucionais, ao menos para os diversos setores da elite, seria possível a unificação em torno do Estado nacional que se construía. Tratava-se de obter um Estado forte, mas não a ponto de não poder conviver com as liberdades firmemente estabelecidas dos grupos que, de outro modo, poderiam ameaçá-lo:

> O império constitucional era o mais análogo aos seus [refere-se ao Brasil] costumes: e com a liberdade que este firmava e garantia todos ficavam contentes, sem que fosse preciso recorrer com amargos sacrifícios ao ideal republicano, que a experiência de seus vizinhos lhes apresentava anárquico e violento. Assim os doidos absolutistas se desenganem, pois se fizerem a contra-revolução, esta não se firmará, mas sim começarão novas reações e o republicanismo triunfará.[64]

O Estado só cumpriria seu papel civilizador se seus principais cargos fossem entregues a homens providos de saber. Coerente com seu projeto civilizatório, Bonifácio só poderia defender um regime em que o governo fosse conduzido exclusivamente por uma parcela de indivíduos que, por serem de acordo com ele ilustrados, seriam capazes de irradiar a civilização para os que não o eram. Se cabia ao Estado civilizar negros, índios e mestiços, era justamente porque, embora devessem necessariamente compor a nação, estes não esta-

vam capacitados para dirigi-la. Governantes esclarecidos em sintonia com as demandas da população — tal a fórmula política ideal para transformar a ex-colônia em nação civilizada:

> [...] quero ainda esperar que o império constitucional se arraigará no Brasil, se a nação e o governo desejarem realmente o seu próprio bem. Os ministros devem sentir que não poderão sustentar-se senão governando conforme a justiça e a Constituição; porque o interesse dos governantes deve ser o mesmo que o dos governados; e que cumpre fazer causa comum com o patriotismo do povo, e com as idéias sãs dos homens virtuosos e instruídos.[65]

A concepção de monarquia constitucional atrelada ao projeto civilizador significava um regime centralizado capaz de controlar o processo pelo qual os demais setores seriam incluídos, a fim de garantir que tal inclusão não significasse a perda da direção do Estado pela elite branca. Dessa forma, Bonifácio repudiava não apenas a democracia, mas o projeto federalista. Este negava a centralização do regime, sem a qual a civilização, no seu entender, não seria alcançada.

Para José Bonifácio, como para seus pares ilustrados, o objetivo primordial era acabar com a sociedade escravista enquanto se moldava uma nova, de acordo com os padrões europeus modernos que considerava serem os padrões da civilização. Encastelado no governo, Bonifácio dava continuidade ao projeto ilustrado português, enquanto os grupos provinciais lutavam por assumir a condução do novo país. Para eles, a nação existia no Estado e era a sua organização institucional que importava. A diferença fundamental entre ambos estava no fato de Bonifácio defender um projeto civilizador que encerrava uma proposta de inclusão dos vários setores sociais, embora de maneira subordinada. Já o vitorioso projeto dos liberais paulistas, assim como dos demais grupos provinciais, pressupunha a exclusão desses setores. O pacto federativo, tal como concebido e executado pelos liberais, retirava definitivamente da agenda qualquer proposta de reformas mais profundas. Assim, as diferenças entre projetos, no

que tange à organização institucional, decorriam de visões distintas do que deveria ser a nova nação, articuladas a demandas materiais concretas de setores que ocupavam posições diferentes no seio da nova ordem instaurada a partir da Independência.

MONARQUIA FEDERATIVA

O projeto de reforma constitucional aprovado na Câmara dos Deputados em 1832, que daria origem ao Ato Adicional, no seu artigo primeiro declarava ser o Brasil uma monarquia federativa. A crença de que a unidade de todas as terras americanas de colonização portuguesa seria possível, desde que garantida autonomia para que as elites de cada parte do imenso território pudessem levar a cabo os cuidados com seus negócios e interesses sem uma excessiva intervenção do governo central, aglutinava monarquia e federação. Se, de um lado, os grupos provinciais resistiam ao domínio do Rio de Janeiro, por outro percebiam as vantagens que a unidade poderia lhes trazer. Tanto a elite paulista como as das demais províncias demonstraram disposição para aderir ao Estado sediado no Rio de Janeiro, desde que encontrassem nele espaço satisfatório para a defesa de seus interesses. Por identificarem virtudes na unidade, enviaram deputados à Assembléia Constituinte, reunida em 1823 para escrever a Constituição do novo Império. A adesão à unidade traduzia-se na adesão à monarquia, sem abrir mão do projeto federativo.

Até mesmo grupos que no passado promoveram revoltas em favor da República, como fora o caso dos pernambucanos em 1817, não hesitaram em reconhecer a Constituinte e o imperador. O republicano Frei Caneca, rebelde de 1817, fazia, em dezembro de 1822, um "Sermão na solenidade da aclamação de d. Pedro de Alcântara em primeiro imperador do Brasil", no qual professava sua crença na monarquia constitucional.[66] Sermão que em nada lembra as paixões republicanas de seu autor: "Império constitucional? Colocado entre a monarquia e o governo democrático, reúne em si as vantagens de uma e de outra forma e repulsa para longe os males de ambas.

Agrilhoa o despotismo e estanca os furores do povo indiscreto e volúvel".[67]

Para Caneca, a Constituição, ata do pacto social, era a garantia de que o imperador governaria de acordo com os desejos de seus súditos, ou seja, daqueles brasileiros capazes de se fazerem representar politicamente: os diversos grupos dominantes nas províncias. Quando a Constituinte estava reunida e parecia que aos grupos provinciais nela representados caberia a direção do país, Frei Caneca era monarquista e desejava a unidade. Mesmo depois de dissolvida a Constituinte à força, por tropas do governo, antes que uma Constituição fosse promulgada, os escritos de Caneca ainda deixavam uma porta aberta para o Império. Os vilões eram então os ministros que segundo ele iludiam o imperador e, entre eles, o mais terrível era Bonifácio. A d. Pedro caberia livrar-se dos maus conselheiros e retomar o caminho constitucional para preservar a unidade. Apenas quando o imperador outorgou uma Constituição que previa um regime altamente centralizado, em detrimento das elites provinciais, foi que Caneca retomou suas crenças na República e desafiou o Império liderando uma revolta que pretendia a independência das províncias do Norte. Não havia, em Caneca, esquizofrenia política ou oportunismo. Sua coerência estava, não na escolha do regime — república ou monarquia —, mas sim no contrato social estabelecido em torno da Constituição, que garantisse aos agentes políticos que firmaram tal pacto as condições efetivas de pleitear em defesa de seus interesses.[68] A unidade era desejável desde que presidida por um pacto federativo. Não é possível avaliar o quanto havia de convicção verdadeira na conversão de Caneca à monarquia em 1822. Talvez fosse apenas estratégia política. O mesmo vale para outros federalistas pernambucanos que também declaravam publicamente sua conversão. Manuel de Carvalho Paes de Andrade, por exemplo, que assumiu o governo de Pernambuco no final de 1823, apoiou a monarquia antes que as atitudes de d. Pedro viessem frustrar seus anseios federalistas. Mas o que importa é que, como observa Evaldo Cabral de Mello, interessava principalmente a este pernambucano a federação mais do que a República: "Reputava-se um liberal constitucional para quem o problema não consistia na chefia do Estado, mas na natureza do regime, que devia ser tão liberal quanto o das Cortes de Lisboa, restringindo severamente as prerrogativas do Poder Executivo, inclusive mediante o autogoverno provincial".[69]

Para vários liberais não parecia difícil dissociar federalismo de república. No seu jornal *O Justiceiro*, em artigo intitulado "A monarquia é necessária no Brasil?", o federalista Feijó explicitava as vantagens da monarquia brasileira, uma vez que ela, tal qual estava organizada a partir das reformas da década de 1830, permitia a adoção do modelo norte-americano, no que tangia à federação, sem colocar em risco a unidade nacional:

> [...] quem se atreverá a dizer que o Brasil é governado monarquicamente? Compare-se o nosso governo com o dos Estados Unidos, e conhecer-se-á que no essencial são ambos os Estados governados pelo mesmo sistema, e que a maior diferença é com o nome, e em certas exterioridades de nenhuma importância para a causa pública. Para que houvesse monarquia temperada no Brasil cumpria que o monarca fosse investido dos três poderes políticos que formam o governo, posto que não em toda sua plenitude, porém sujeitos às modificações, que a Constituição prescrevesse; como porém assim não acontece é evidente que o Imperador é somente o primeiro magistrado da nação com o privilégio da inviolabilidade, mas responsável nas pessoas de seus ministros, sem o concurso dos quais também nada pode. Dois são os grandes bens que resultam ao Brasil desta democracia monárquica: 1º a solidez do governo pela perpetuidade de seu primeiro magistrado, que supõe-se viver sempre na dinastia imperante; removendo-se assim as tentativas dos ambiciosos, as intrigas dos pretendentes, e as convulsões inseparáveis das revoluções, principalmente em Estados novos, onde as capacidades estão ocultas, ou ainda não desenvolvidas, e as notabilidades faltam. 2º a melhor garantia dos negócios públicos; porquanto o monarca tem um interesse imediato na tranqüilidade e segurança dos cidadãos; na prosperidade do Estado, do qual

ele e sua família ocupam o primeiro lugar, de que tira vantagens consideráveis, cujo atrasamento e ruína envolve também a sua, e a dos seus. Isto deve acontecer em regra geral, quando o magistrado supremo, sendo temporário, não tem nem pode ter o mesmo zelo e interesse que tem o perpétuo, exceto se o patriotismo toma o lugar daqueles outros motivos; mas quanto é raro encontrá-lo, principalmente em Estados novos, e mal organizados! [...] De monarquia só temos o nome. Oito ou nove anos nos são dados para experiência; e nós estamos persuadidos que ela convencerá aos brasileiros da necessidade de monarca; mas só para os dois fins que apontamos; uma vez que seja a monarquia reduzida ao que deve ser para o desempenho somente desses mesmos fins.[70]

A dissociação entre república e federalismo aparece com freqüência nos discursos da época. Um bom exemplo pode ser encontrado em um panfleto intitulado "Discussão interessante sobre a federação", cuja autoria não me foi possível identificar, publicado em 1832 e que pretende descrever uma discussão entre um candidato a deputado, um fazendeiro e um comerciante. O primeiro defende a república, combatida pelo fazendeiro, a quem o candidato a deputado se dirige: "Pelo que vejo o sr. Prudêncio não gosta da república, pois bem, lá por isso não havemos de brigar. E a federação, também não gosta dela? Que diz?".[71]

Diante da confissão do fazendeiro de que não sabia o que era a federação e da posição do comerciante contra este sistema, trava-se acirrado debate entre as personagens, no qual federação e república aparecem como dúas coisas inteiramente distintas, sendo que não valia a pena brigar pela segunda.

Outra era a posição de José Bonifácio. Para ele, a centralização era o melhor caminho para construir a nova nação. O pacto federativo jamais o seduziu, mesmo porque considerava federação sinônimo de república (não por acaso, acusara Feijó, anos antes, de "republicanismo"). Acreditava que apenas um governo centralizado, capaz de intervir em todos os aspectos da vida social e política do país, poderia empreender as reformas que preconizava. Nem um, nem outro encontravam no modelo implementado pelo governo de d. Pedro I, a partir da dissolução da Constituinte de 1823, a materialização de seu projeto. Para Bonifácio, o governo centralizado não poderia ser a imposição da vontade de um único homem e sua corte. Acreditava que apenas uma elite ilustrada poderia guiar a transformação da sociedade escravista herdada do sistema colonial. Nesse sentido, depositava todas as esperanças na monarquia constitucional, que a seu ver fora substituída por um governo absoluto desde que a Constituinte fora dissolvida. O governo de d. Pedro, para ele, traíra os princípios constitucionalistas.

O problema apresentava-se de maneira diversa para os grupos provinciais. A monarquia constitucional que defendiam era um regime no qual o parlamento funcionaria como espaço de representação dos seus interesses. Repudiaram a Constituição outorgada em 1824 na medida em que esta previa um Poder Moderador, exercido pelo imperador, com direito de dissolver a Câmara de Deputados, ao mesmo tempo em que estabelecia governos provinciais sem autonomia, integralmente submetidos ao governo central. Foi Frei Caneca quem fez a denúncia mais violenta nesse sentido. Ao outorgar a Constituição, d. Pedro, em busca de legitimá-la, determinou que a nova Carta fosse votada pelas Câmaras Municipais. Na Câmara de Olinda, republicano redivivo, Caneca declarou e defendeu seu voto contra uma Constituição que não poderia ser aceita, primeiro, pelo seu próprio conteúdo político-institucional, segundo, por padecer do mais grave vício de origem: apenas a nação, ou seus representantes legítimos, teria soberania para redigir e instituir a ata do pacto social na forma de uma Constituição. O imperador carecia, no seu entender, dessa soberania. No que diz respeito ao conteúdo político-institucional, Frei Caneca denunciava os males do despotismo incrustados na nova Carta em inúmeros de seus artigos. Poder Moderador, vitaliciedade do Senado, veto imperial eram os instrumentos do absolutismo que d. Pedro pretendia impor à nação. Entre esses mecanismos despóticos, estavam os Conselhos Gerais de Província:

> Os Conselhos das províncias são uns meros fantasmas para iludir os povos; porque devendo levar suas decisões à assembléia geral e ao executivo conjuntamente, isto bem nenhum pode produzir à província; pois que o arranjo, atribuições e manejo da assembléia geral faz tudo em último resultado depender da vontade e arbítrio do Imperador, que arteiramente avoca tudo a si e de tudo dispõe a seu contento, e pode oprimir a nação do modo mais prejudicial, debaixo das formas da lei. Depois, tira-se aos Conselhos o poder de projetar sobre a execução das leis, atribuição esta que parece de suma necessidade ao conselho, pois que este, mais que nenhum outro, deve estar ao fato das circunstâncias, do tempo, lugar, etc. de sua província, conhecimentos indispensáveis para a cômoda e frutuosa aplicação das leis.[72]

Inteiramente atrelados ao governo central, os Conselhos de Província foram um dos itens mais importantes das irredutíveis desavenças entre as elites provinciais e o imperador. A Constituição de 1824 previa que as províncias seriam administradas por um presidente nomeado pelo governo central, ao lado de um Conselho eletivo composto por 21 membros, nas províncias mais populosas, e por 13 nas demais. Esses Conselhos careciam, entretanto, de qualquer autonomia. Suas resoluções deveriam ser enviadas à Assembléia Geral para serem aprovadas ou não, numa decisão à qual não caberia nenhum tipo de recurso. Nos períodos em que a Assembléia não estivesse reunida, as resoluções seriam examinadas diretamente pelo imperador, que as poderia aprovar ou, caso não concordasse com elas, manter em suspenso até que a Assembléia pudesse enfim se manifestar. Os Conselhos não estavam dotados de competência tributária. Os orçamentos seriam discutidos e aprovados pela Assembléia Geral, única capaz de criar tributos e decidir sobre a aplicação das rendas.[73] Desse modo, retirava-se dos grupos provinciais o controle sobre os negócios de sua província.

A reação ao projeto unitário vencedor em 1824 e o descontentamento em torno de pontos cruciais na formulação da política nacional desaguariam na oposição a d. Pedro I e resultaria na sua abdicação em 1831. Um ano depois, quando, uma vez vitoriosos, os liberais moderados empenhavam-se na aprovação da reforma constitucional que materializaria seu projeto federalista, um dos principais opositores a esta reforma, Montezuma, assim interpretava os acontecimentos então recentes, referindo-se à abdicação:

> Para esta grande e importantíssima mudança política, mais do que ninguém, concorreram os homens, que iludidos pelas falsas noções dadas do sistema representativo por alguns escritores levianos e faltos de observação e arrastados por um imoderado e ardentíssimo zelo pela causa pública, se tinham antes pronunciado pela reforma no sentido federal. Era pois natural que ela fosse conservada e vigorosamente defendida depois do dia 7 de abril. Era mesmo natural que obtivesse todo o séquito que presenciamos a seis ou oito meses para cá.[74]

Alvarez Machado, defensor das reformas, também interpretava os acontecimentos que levaram à renúncia do imperador como diretamente ligados ao desejo de federação. Em 1839, quando discursava na Câmara dos Deputados contra a Interpretação do Ato Adicional, afirmava:

> Os conselheiros imprudentes da coroa apelaram para uma reforma no sentido da Corte, o povo apelou para uma reforma que desenvolvesse o elemento federal encerrado na constituição. O espírito público se desenvolveu de uma maneira poderosa contra as tentativas do governo. O monarca se assusta, parte para Minas Gerais, proclama aos povos e se declara abertamente contra a idéia da reforma. Daí para diante a crise era inevitável: ou o país havia de ficar sujeito ao regime arbitrário ou o monarca havia de abdicar. O monarca abdicou. As reformas se fizeram.[75]

Os liberais moderados vitoriosos em 1831 tinham na defesa da federação, contra o regime centralizado do Primeiro Reinado, um dos principais pontos de oposição a d. Pedro. Dessa forma, a Regência, instalada como resultado dessa vitória, encamparia a defesa do fede-

ralismo, como salientou Evaristo da Veiga na acalorada discussão sobre a resposta à fala do trono, em 1832, quando a oposição questionava os termos desta resposta: "A regência foi exata em sua linguagem [refere-se à fala do trono], porque a reforma federativa fora com efeito encetada não só nesta casa, mas em ambas as câmaras. E porque a regência une seu voto aos da maioria da assembléia geral, porque pensa como nós acerca dos grandes interesses nacionais".[76]

Em 1832, Paula Souza faria um discurso na Câmara dos Deputados no qual explicitava o caminho escolhido pelos liberais, em cujo traçado a abdicação se revelara um atalho necessário:

> Mas como o conseguiremos? Eu o direi: seguindo a marcha da justiça formulada pela constituição que nos rege. [...] ela tem em si mesma o gérmen das reformas e melhoramentos, sem os perigos que tais reformas e melhoramentos costumam trazer consigo. [...] Mas como devemos marchar? Reformando os abusos existentes entre nós. É fato incontestável que estamos em revolução: a revolução material se acabou, é verdade, no dia 7, mudando-se o chefe do estado; e a constituição que tinha previsto este fato, lhe deu logo remédio, entrando a governar o estado um chefe chamado pela mesma constituição. [...] Acabou por conseqüência a ação material da revolução mas não a moral, nem podia acabar tão de repente.[77]

Apesar do seu caráter impositivo, a Constituição de 1824 acabaria sendo a base sobre a qual o novo aparato institucional seria erguido. A elite escravista, uma vez mais, optava pela transformação dentro da ordem, com intuito de prevenir quaisquer convulsões que poderiam resultar, através do envolvimento de outros setores sociais, na reformulação — e, no limite, na revogação — dessa mesma ordem. A federação deveria vir sem que a monarquia fosse derrubada.

Em seguida à abdicação, a Câmara de Deputados reuniu-se e iniciou as discussões para redigir a lei que regulamentaria a Regência, o novo Código de Processo Criminal e as emendas à Constituição necessárias para reformá-la no sentido da ampliação da autonomia

provincial. A federação passou a ser explicitamente defendida não apenas pelos liberais paulistas, mas também por seus aliados de outras províncias. Em 1832, o influente político e jornalista fluminense Evaristo da Veiga afirmava em seu jornal *Aurora Fluminense*: "Por toda a parte deseja-se a federação e a reforma, todos a querem e seria uma imprudência não ceder; combati-a enquanto não a julguei voto geral; hoje é necessária e pugno por ela, faça-se; faça-se, mas com ordem e moderação [...]; mas conserve-se a essência do sistema adotado [...]; mas conserve-se o Brasil unido e não se afrouxem demasiadamente os traços que prendem a esta união".[78]

A preocupação com a preservação da unidade da antiga América lusitana sob o governo do Rio de Janeiro era constante e estava entre as prioridades dos liberais moderados. Para aqueles que defendiam a federação não só esta não colocava em risco a integridade territorial, como era a condição para sua continuidade. No panfleto anônimo citado acima, em que um fazendeiro, um comerciante e um candidato a deputado discutem a federação, este último afirmava que a "federação é o único meio que temos de unir as províncias, elas ficam federadas como nos Estados Unidos, cada uma governa-se sobre si, temos câmaras de deputados em todas".[79]

A federação afastaria as tendências separatistas na medida em que atenderia às demandas das elites provinciais e também porque conferiria maior eficiência a um Estado que não dispunha de um aparato administrativo capaz de atingir todo o território a partir exclusivamente do Rio de Janeiro. Em 1832 as reformas eram apresentadas pelo então deputado de Minas Gerais Honório Hermeto Carneiro Leão como a vitória da federação, que viabilizava a administração pública:

> A federação, sr. presidente, existe já em parte na nossa constituição, e ela é necessária. Não digo que seja elevada a par da dos Estados Unidos, estou mesmo longe de aprovar todas as reformas projetadas, entretanto estou persuadido que existe uma necessidade de se desenvolverem os princípios federais da constituição do Estado, dando às províncias mais alguma inde-

pendência; independência relativa à administração da justiça, à fiscalização e distribuição das suas rendas e à sua administração interna. Esta necessidade do povo brasileiro, que mais aparece nas províncias colocadas em grande distância da capital, é talvez menos sentida em Minas e S. Paulo, que pela proximidade da corte podem mais dispensar esse benefício; entretanto se nessas mesmas ela aparece, é porque essa opinião não é factícia e criada pelos membros da administração, que se dizem ligados com essas províncias, antes mostra ser o resultado de uma necessidade geral do povo brasileiro, que ninguém poderá sufocar e fazer com que deixe de aparecer.[80]

Carneiro Leão, um destacado líder dos conservadores a partir de 1837, alinhava-se, em 1832, com os liberais na defesa do federalismo e de seu principal representante no governo, Diogo Feijó, que, como ministro da Justiça, atraía a virulência oposicionista.

Governos provinciais autônomos eram sinônimo de eficácia administrativa, por terem eles recursos para se impor a um território longínquo demais para ser alcançado pela burocracia da Corte. O Estado que então se construía carecia de um aparelho burocrático e administrativo capaz de impor sua hegemonia sobre todo o território da América portuguesa. As dificuldades de comunicação e de transporte, aliadas à escassez de funcionários, tornavam impossível uma centralização excessiva. A criação de governos autônomos provinciais significava a organização de um aparato administrativo local que poderia e deveria servir como braço do Estado na região, uma condição *sine qua non* para a construção de um Estado nacional viável. Nesse sentido, em 1832, Vergueiro defendia a autonomia provincial como condição mesma da unidade, em vez de ameaçá-la: "O único meio de conservarmos unidas todas as nossas províncias consiste em habilitá-las para poderem curar de suas necessidades e promover a sua prosperidade por meio da influência dos seus próprios governos".[81]

Sem um governo para as províncias, o Estado não teria meios para alcançá-las. A preocupação com a preservação da unidade explica algumas das opções tomadas pelos reformadores, como a manutenção de um presidente de província nomeado pelo governo central, como se verá no próximo capítulo. Talvez explique também a opção pela monarquia.

Pouco depois da abdicação, essa maioria liberal iniciou prontamente as discussões que, já em 1832, resultariam nas duas leis básicas para a condução das reformas: o Código de Processo Criminal, de um lado, e de outro a lei que estabelecia os pontos da Constituição que poderiam e deveriam ser reformados pela próxima legislatura. Nesta última, estavam prescritas todas as medidas que afinal se consubstanciariam no Ato Adicional aprovado em 1834. Dentre elas, sem dúvida a mais importante, era a criação das Assembléias Legislativas Provinciais, com a devida competência para legislar sobre uma série de itens, incluindo tanto a criação de impostos como a distribuição das rendas arrecadadas.

Através das Assembléias Provinciais os grupos dominantes locais por fim assumiam a direção político-institucional das províncias, de tal sorte que encontravam, no âmago do Estado, nichos de acomodação confortáveis o suficiente para dispersar os vôos separatistas. Com a aprovação das reformas o que se esperava, como explicitava o senador Alencar em 1832, em defesa da criação das Assembléias Provinciais, era garantir "além dos direitos políticos individuais a cada cidadão, direitos políticos e coletivos a cada província".[82]

Na medida em que tomavam parte e partilhavam os monopólios da tributação, da legislação e da coerção, e que desfrutavam de certa liberdade para exercer o controle institucional sobre suas respectivas províncias, as elites provinciais aderiam ao Estado nacional sediado no Rio de Janeiro. Os elementos federativos da reforma constitucional, como afirmava Feijó em *O Justiceiro*, tornaria interessante para os habitantes das províncias a "ostentação da ordem atual".[83] Dessa forma, o Ato Adicional seria o caminho para o sucesso da unidade do território luso-americano, combinando monarquia com elementos federativos.

A OPOSIÇÃO ÀS REFORMAS

A conjugação da federação com a monarquia trouxe problemas para aqueles que a defendiam no momento que tiveram que sustentar seu projeto. Em primeiro lugar, uma certa confusão acabava por contaminar o debate. Pois havia aqueles que a princípio comungavam do projeto de reformas mas recusavam subscrever a afirmação de que o Brasil adotava o modelo federativo. Para eles a monarquia e a restrição à representatividade eram opostas à federação por a considerarem sinônimo de república. Muito embora também fossem defensores de um arranjo institucional que consagrasse a autonomia provincial e a participação efetiva das elites provinciais no governo central, recusavam chamá-lo de federação. Era o caso, por exemplo, de Bernardo Pereira de Vasconcelos que, em discurso na Câmara dos Deputados em defesa do modelo que fora consignado no Ato Adicional, do qual tinha sido um dos formuladores diretos, justificava a impossibilidade da federação no Brasil:

> Os Estados Unidos, hoje, eram antes da independência estados desligados, separados, soberanos e independentes [...]; fizeram a sua independência; estabeleceu-se a constituição federal e continua o governo da mesma forma, e ainda existem estados na América do Norte com a mesma constituição que lhes foi dada pelo rei da Inglaterra com uma ou outra alteração indispensável por causa da independência; nós temos vivido até o presente em um governo unitário o mais possível, temos estados sujeitos não a um governo constitucional, mas a um poder absoluto.[84]

Para Vasconcelos, as diferenças entre Brasil e Estados Unidos justificavam uma menor amplitude dos poderes provinciais. Em nome da especificidade da conjuntura brasileira Vasconcelos repudiava o modelo federalista como adequado para o país. Ao fazê-lo, tomava como paradigma de federação os Estados Unidos, o que significava ampla autonomia para as unidades regionais e a república. Mas é a amplitude da autonomia e a república que são rejeitadas por Vasconcelos e não propriamente a federação. Sua preocupação estava em que a autonomia provincial deveria conviver com um centro aparelhado para se impor a todo o território nacional, de modo que autonomia não se transformasse em soberania. Isso não o impediu de cerrar fileiras com os reformistas e participar ativamente da formulação e aprovação do Ato Adicional. Mais tarde essas fileiras seriam rompidas, mas em 1834 a defesa da autonomia provincial, usando ou não o termo federação, unia os liberais na Câmara.

De outra natureza era a posição daqueles que recusaram votar a favor da reforma constitucional. Apelavam para as diferenças entre Brasil e Estados Unidos para afirmar a inviabilidade da federação, mas, ao contrário de Vasconcelos, rejeitavam não apenas o conceito como também as reformas propostas. Na discussão no Senado em 1832, Rodrigues de Carvalho apontava para a distância entre a realidade brasileira e a norte-americana como empecilho para que no Brasil fosse bem-sucedido o pacto federativo:

> Ouvi também a alguns defensores da inovação que os Estados Unidos quando se declararam independentes não tinham mais luzes do que nós hoje temos. Logo se eles puderam estabelecer um governo federal, também nós podemos fazer o mesmo. Admito o paralelo e ainda concederei a nossa superioridade. Mas não bastam luzes para reger Estados. É necessário costumes, virtudes, patriotismo verdadeiro e não visionário [...]. Porque nos Estados Unidos existe um governo que com ele tem medrado, segue-se que este governo é adaptado para o Brasil? Serão nossos costumes, nossas inclinações, nossas virtudes, nossos vicíos, nossa posição, nossos hábitos os mesmos que os dos americanos do Norte, criados em constituições liberais?[85]

Mas a principal diferença, diziam, estava na república. Os opositores aproveitavam-se da ambigüidade que aparentemente contaminava a defesa de uma monarquia federativa para apresentar a federa-

ção como a negação do regime monárquico. Na Assembléia reunida em 1823, Bonifácio descrevia os grupos nela presentes praticamente nos mesmos termos que anos depois usaria Montezuma para descrever o contexto de 1832:

> 1.º os que querem a separação [a independência de Portugal], mas não a liberdade, pois preferem o antigo governo e são chamados corcundas; 2.º os republicanos, a que chamarei prognósticos, estes não podem levar a paciência que o Brasil não quisesse por voto unânime ser república e preferisse a monarquia constitucional, este partido é hoje miserável e abandonado por todo o homem sensato; 3.º os monárquicos constitucionais, estes fitam suas vistas na felicidade do Estado, não querem democracias nem despotismos, querem liberdade, mas liberdade bem entendida e com estabilidade. Este partido forma a maioria da nação; 4.º os federalistas, ou bispos sem papa, a que eu também chamarei os incompreensíveis, estes que não querem ser monárquicos constitucionais, que não podem ser corcundas e que não querem ser republicanos de uma só república, querem um governo monstruoso, um centro de poder nominal e cada província uma pequena república, para serem nelas chefes absolutos, corcundas despóticos.[86]

O velho estadista procurava retirar legitimidade da proposta federalista negando o que os próprios federalistas afirmavam: seu compromisso com a monarquia, por ser este regime o melhor aparelhado para responder aos desafios apresentados pela heterogênea sociedade escravista. Afirmava a impossibilidade de um federalismo monárquico e aproveitava-se do fato de os federalistas rejeitarem a república para apresentar seu projeto como incongruente e inviável.

Em 1831 e 1832 os liberais federalistas precisaram vencer, assim, as resistências de uma minoritária mas barulhenta oposição que pertencia ao grupo que se autodenominava liberal, mas tinha uma concepção diferente de liberalismo e era contrária ao sistema federal. A existência de uma minoria oposicionista foi explicitada

quando da votação da resposta à fala do trono em 1831. Os liberais que defendiam as reformas federalistas votaram pela resposta elaborada pela comissão da Câmara, favorável ao governo, enquanto os que combatiam essas reformas posicionaram-se contra, entre eles Martim Francisco Ribeiro de Andrada, Antônio Rebouças e Montezuma. Foram 43 votos a favor e 18 pela oposição, o que demonstra a larga e confortável maioria que os liberais federalistas detinham na Câmara de 1831.[87] A oposição que enfrentavam então tinha caráter diverso da que se organizaria anos mais tarde, a partir de 1837, para impor a Interpretação do Ato Adicional. Nesse segundo momento não seria contestado o cerne das reformas, mas se pregaria a correção de itens considerados problemáticos na sua concretização, questão que analisarei no próximo capítulo. Quanto à oposição de 1831 e 1832, embora não tenha tido sucesso na sua tentativa de impedir a aprovação da emenda constitucional, é importante analisá-la, mesmo que brevemente, pois ela representava exatamente aqueles projetos de Estado distintos do que estava sendo encaminhado pelos reformadores. Nesse sentido, vale a pena se deter nas intervenções de Martim Francisco Ribeiro de Andrada, bem como naquelas do baiano Antônio Rebouças, as vozes mais eloqüentes da oposição no decorrer dos debates parlamentares em torno das reformas liberais.

As posições de Martim Francisco podem ser tomadas como representativas do grupo liderado por seu irmão José Bonifácio. São notórias tanto a lealdade como a afinidade que os ligavam. Enquanto Antônio Carlos Ribeiro de Andrada Machado, embora igualmente leal a José Bonifácio, manteve certa independência, Martim Francisco sempre esteve próximo ao irmão. Ambos ingressaram ao mesmo tempo na carreira política, já homens de certa idade, depois de uma longa trajetória como cientistas. Como o irmão, Martim Francisco dedicou-se em Coimbra ao estudo das ciências naturais, graduando-se em Filosofia Natural. Enquanto Bonifácio depois de formado permaneceu em Lisboa, fazendo carreira como cientista no interior da burocracia lusitana, Martim Francisco retornou ao Brasil, onde fez carreira semelhante à do irmão, só que no interior da administração colonial:

diretor-geral das minas de ouro, prata e ferro de São Paulo, sargento-mor das milícias, inspetor das minas e matas de São Paulo, coronel das milícias. Em 1821, com Bonifácio já de volta ao Brasil, ambos envolveram-se na política ao integrarem a junta provisória de São Paulo. A partir de então a carreira de Martim Francisco esteve colada à do irmão: foi ministro da Fazenda quando este era ministro dos Negócios Estrangeiros de d. Pedro I, tendo se demitido juntos do ministério e juntos partido para o exílio rumo ao mesmo país — a França — quando da dissolução da Constituinte. No retorno ao Brasil, enquanto Bonifácio assumia a tutoria de d. Pedro II, Martim Francisco iniciava sua trajetória parlamentar, elegendo-se deputado geral para várias legislaturas.

Como deputado, Martim Francisco enfrentava os mesmos inimigos que seu irmão. Confronto que assumiu ares pessoais nas constantes brigas com Feijó quando este era ministro da Justiça e depois quando regente. Em 1823, quando Bonifácio ocupava o cargo de ministro mais poderoso de d. Pedro, ele ordenava ao capitão-mor de Itu que mantivesse Feijó sob vigilância, pois este, "aos sentimentos anárquicos e sediciosos, de que é revestido, une a mais refinada dissimulação, da qual sem dúvida resultará grande perigo à tranqüilidade e união dos povos daquela fidelíssima comarca, se não se empregarem todas as cautelas na sua perniciosa influência".[88]

Quase dez anos mais tarde, Martim Francisco justificava na Câmara a ordem dada pelo irmão, afirmando que este mandara vigiar Feijó por ser ele suspeito de *republicanismo*.[89] Em 1823 iniciava-se uma longa inimizade que, apesar de travejada por questões de caráter pessoal, evidenciava a oposição de projetos para o país. Esta inimizade levaria Feijó, quando os papéis se inverteram a partir de 1831 e ele ocupava agora o cargo de ministro mais influente do governo, a empenhar-se para destituir Bonifácio da tutoria de d. Pedro II.

Martim Francisco, nos mesmos termos que Bonifácio, acusava os federalistas de republicanismo e escarnecia da possibilidade de uma federação monárquica: "Insistirei ainda sobre a antinomia que se encontra na noção complexa de monarquia federal. Que supõe a palavra federação aplicada a qualquer nação? A de estados independentes, unidos por um laço qualquer. E monarquia? Um estado compacto e unido, regido por um só chefe. Como é possível combinar duas idéias manifestamente contrárias — compacto e separado? Eu pelo menos o ignoro".[90]

Os termos com que condena a possibilidade de uma república brasileira são em tudo similares aos argumentos do irmão:

> Não se segue contudo, do que tenho expendido, que eu condene o sistema republicano, pelo contrário, eu reputo o sistema político o mais perfeito, e por isso demandando a maior soma de virtudes da parte do maior número dos membros de qualquer associação; estamos porém nós neste caso? Ou antes não temos diante dos olhos diariamente testemunhos não interrompidos da nossa imoralidade e do desregramento habitual dos nossos costumes? Que importa que eu conheça no seio desta câmara alguns republicanos honrados e virtuosos que eu amo e que eu respeito? Porventura o grande todo nacional se cifra neles?[91]

Como José Bonifácio, Martim Francisco defendia que era preciso primeiro civilizar a população para só então adotar qualquer tipo de regime que não fosse centralizado nas mãos de um pequeno grupo de letrados. Por essa razão era contrário tanto ao absolutismo quanto à democracia, como se manifesta ao defender a vitaliciedade do Senado:

> Um chefe comanda, soldados executam e escravos obedecem: eis o despotismo puro, eis a infância dos povos e no meu sentir o último estado de abjeção, abastardamento e degradação da espécie humana. Semelhante situação não pode ser durável: os povos se sublevam, de escravos tornam-se senhores e reassumem todos os poderes delegados; eis a democracia pura, estado de frenesi, de opressão e de morte, de conseqüências mais terríveis talvez do que o primeiro. No perigo destes dois extremos era natural a descoberta de um sistema misto. [...] Organizar a monarquia constitucional representativa: idéia feliz, inven-

ção de um gênio, criação porém que não passaria do mundo ideal ao mundo real [...] enquanto se não achasse uma terceira força que neutralizasse os choques recíprocos das duas forças inimigas [...] esta ponte e este nexo é, senhores, no sistema monárquico representativo uma segunda câmara e entre nós é o senado.[92]

A federação era contrária ao projeto civilizador da ex-colônia pois este só poderia ser implementado por uma elite letrada, que detivesse o controle de um Estado centralizado, de modo a dispor dos instrumentos necessários para intervir numa sociedade que requeria reformas profundas para conduzir à modernidade e à civilização. Afinal, se a questão fora civilizar uma sociedade, essa mesma sociedade não poderia ser a resposta. De maneira semelhante, Rebouças também lançava mão do argumento de que a falta de luzes da população impediria o sucesso do arranjo federalista: "Como, sem luzes, haverá frutuosamente nas províncias duas câmaras, intendentes, conselhos dos presidentes e assim por diante? Como deliberarem com acerto sobre os negócios internos e externos?".[93]

Nos mesmos termos, Antônio Rebouças defendia a vitaliciedade do Senado, como forma de preservar a monarquia constitucional: "Ao Senado incumbe manter o equilíbrio do governo misto, impedindo de um lado a natural tendência ao poder absoluto e de outro à democracia simples".[94]

O cerne de suas intervenções na Câmara contra as reformas estava em apontar que o federalismo seria sinônimo do governo da oligarquia, o que por sua vez significava a instabilidade e o caos das tão freqüentes quanto acirradas disputas pelo poder entre as várias facções: "Em vez de uma monarquia constitucional representativa, teríamos um dos piores governos de que tem sido capaz a espécie humana, a oligarquia! Sim, meus senhores, a oligarquia!".[95]

Para Rebouças, a federação tornaria inviável um país em que as elites de cada província empenhavam-se apenas na defesa de seus próprios interesses imediatos, sem atinar para o interesse geral ou futuro:

É mesmo impraticável o sistema federal entre nós [...]. O meu termômetro, meus senhores, é, nesta ocasião, o que observo cotidianamente dos representantes dos diferentes lugares do Brasil nesta casa. Fala-se em igualar os impostos conforme a constituição, contrariedade, porque as circunstâncias em todas as províncias não são as mesmas, carecemos de estatísticas, etc. Os impostos se não igualam. [...] Donde, pois, tanta abnegação se espera quando, e no mesmo momento, em que, aliás, todos pugnam por melhorar de interesses? Donde tanta obtemperação a favor da mágica monarquia federativa?[96]

Apenas um Estado centralizado poderia conduzir o país de acordo com os interesses nacionais, em vez de preponderarem as demandas de facções e grupos regionais. Rebouças compartilhava nesse ponto do projeto de Bonifácio, embora suas trajetórias tivessem sido profundamente distintas. Filho de pais pobres, fez-se inicialmente escrevente no cartório de um tabelião judicial, onde aproveitaria para estudar Direito, tornando-se advogado em 1821, sem jamais ter cursado qualquer faculdade. Obteve o direito de exercer a profissão depois de aprovado nos exames oficiais. Participou ativamente da luta pela independência na Bahia, tornando-se membro da junta provisória baiana em 1822. Em 1828 tornou-se membro do Conselho Geral da Bahia, e em 1830 assumiu uma cadeira de deputado geral, permanecendo neste cargo em várias legislaturas nas décadas de 1830 e 1840. De 1835 a 1846 foi também deputado provincial na Bahia.[97]

Como mulato e filho de ex-escrava, considerava fundamental a garantia dos direitos civis para todos os cidadãos brasileiros, independentemente da sua cor. Lutava para que ao menos fosse respeitada a Constituição de 1824 e para que negros e mulatos que preenchessem os requisitos constitucionais pudessem exercer de fato o seu direito à cidadania. Por isso seu liberalismo concentrava-se na defesa dos direitos civis e do direito de propriedade, bem como dos direitos polí-

ticos de todos os homens livres.[98] Um projeto portanto de inclusão de camadas da sociedade que estavam até então excluídas. Nesse sentido, seu projeto o aproximava também de Bonifácio, embora este fosse mais longe ao considerar que os direitos civis e políticos só seriam alcançados com o fim da escravidão.

A oposição de Rebouças e Martim Francisco às reformas federalistas revelava a oposição entre dois projetos distintos. Era a defesa de um regime centralizado, monárquico-constitucional, que, dirigido por homens comprometidos com a ordem legal, garantiria a inclusão, embora subordinada, de parcelas da população até então excluídas, contra um projeto, o federalista, que era claramente excludente. Ou nos termos colocados por Keila Grinberg: "Sempre que Rebouças levantava o tema da participação dos libertos, encontrava oposição por parte de seus pares, principalmente daqueles como Carneiro da Cunha e Vasconcelos, liberais próximos do grupo de Feijó, que, para manter a ordem, não se incomodavam em ter de, por vezes, sacrificar as liberdades e garantias individuais".[99] Unia-os também a defesa do fim da escravidão como empecilho à civilização. Rebouças, no debate sobre a reforma federalista em 1832, afirmava:

> Chegou a avançar o meu ilustre colega que a escravidão não nos empecia porque neste país induz em amor à liberdade e purifica, longe de depravar os costumes. [...] O que se podia afirmar com segurança é que entre nós e os espanhóis americanos, a escravidão doméstica nunca teve tão danosa influência sobre os costumes, como de permeio a outros povos. Mas que geralmente a escravidão é um grave mal, não se pode contestar sem a nota de incorrer em paradoxo. Prova é que não tem comparação nos Estados Unidos a civilização dos do sul com a dos do norte da União. A prova é que ingleses, holandeses e franceses que passam pelos povos mais civilizados e industriosos na Europa, são, pelo contrário, preguiçosos, estúpidos e cruelíssimos em suas colônias.[100]

Termos semelhantes aos usados por Bonifácio:

> O homem primitivo nem é bom, como dizia Rousseau, nem mal como queria Helvetius; é um autômato, cujas molas não podem ser postas em ação senão pelas mãos de seus consócios. Logo educação social é o Prometeu, que vivifica a estátua do homem. Fazei nascer a Catão entre os sátrapas da Pérsia, e morrerá ignorado entre a multidão dos escravos. [...] Um groenlandês criado por Newton, [sic] poderá talvez ocupar o seu lugar; e Newton, nascido na Groenlândia, não será senão um homem demais, que pese sobre a superfície da terra.[101]

Rebouças, ao contestar aqueles que viam na escravidão fonte de amor à liberdade, se opunha a uma percepção do regime escravista encontrada claramente em Feijó, conforme vimos no artigo que este escreveu para *O Justiceiro*. O fato de a discussão sobre a escravidão entrar de permeio no debate sobre a reforma federalista não era gratuito, pois a defesa e a oposição à reforma estavam articuladas a duas concepções diversas de nação.

A proximidade entre Rebouças e Bonifácio não era apenas de projetos. Uma relação de amizade ligava Rebouças aos irmãos Andrada. Em carta enviada a ele por Bonifácio, pedindo-lhe que como advogado aceitasse a causa de uma amiga, estava expressa tanto a amizade como a afinidade política: "Meu amigo da minha particular estimação. [...] a sua habilidade jurídica e a sua probidade me afiançam que há de mostrar-se ainda o mesmo Rebouças que trovejava em 32. [...] Continue a debelar velhacos e malandrines que formigam em nossa desgraçada terra, como cogumelos em pau podre".[102]

A lembrança da atuação de Rebouças em 1832 pode ser uma referência à defesa que este fez do amigo, quando Feijó procurava destituí-lo da tutoria, ou pode referir-se à sua aliança com Martim Francisco na oposição às reformas federalistas. Foi inclusive Rebouças quem se encarregou de, em resposta a um deputado, justificar a posição adotada por outro irmão de Bonifácio, Antonio Carlos, que havia defendido o pacto federal nas Cortes de Lisboa em 1821:

> Referiu-nos o meu ilustre colega que o ilustre brasileiro Andrada Machado nas cortes de Lisboa propusera que o Brasil fosse unido a Portugal federalmente. Esta opinião prova contraproducente por se conformar ao princípio fundamental das confederações, princípio exclusivo da que em vão tem querido esboçar no Brasil para consigo mesmo. Sendo Portugal um reino e distante de nós, como todos sabemos, na ocasião que se confeccionava o pacto geral, tinha todo o cabimento a indicação do ilustre deputado brasileiro, até para evitar que uma separação política sancionasse, como veio a sancionar, o que já separado pela natureza, que pode ter isso de comum com a monarquia federativa, proposta em reforma da atual constituição do império do Brasil?[103]

Rebouças e Martim Francisco defendiam o projeto que também Bonifácio há muito defendia. A inclusão dos diversos setores sociais teria que ser acompanhada por um regime centralizado, dirigido por uma elite ilustrada, capaz, graças à sua ilustração e aos instrumentos a ela conferidos pelo regime centralizado, de civilizar aqueles setores que deveriam ser incluídos. Como afirmava em 1832 Martim Francisco:

> Todos os governos antigos e modernos foram e são aristocráticos. Enquanto Atenas, a república mais ciosa desta sonhada igualdade, foi governada pelos Miltíades, Cimons, Aristides e Temístocles, em uma palavra, por famílias patrícias, ela foi feliz e brilhou do mais puro esplendor. Quando porém caiu nas mãos dos Cleons ou das classes ínfimas da sociedade, de desdouro em desdouro, de queda em queda, desapareceu como estado independente e foi ressuscitar como parte de uma província romana.[104]

Essa era a posição de Martim Francisco em 1823, quando apoiou na Assembléia Constituinte, junto com Bonifácio, o projeto de organização dos governos provinciais apresentado por Antônio Carlos. Nele

se instituía a figura do presidente de província nomeado pelo imperador, o qual passaria, a partir da Constituição de 1824, a ser peça importante dos governos provinciais. Mas não era por prever um chefe do Executivo nomeado pelo Rio de Janeiro que o projeto era altamente centralizador, e sim por determinar que esse presidente governaria com um conselho localmente eleito com atribuições restritas e inteiramente dependente do governo central. Seria essa fórmula que afinal seria consagrada na Constituição de 1824 e que o Ato Adicional pretendia reformar.

A derrota dos opositores à reforma federativa acabaria por torná-los definitivamente uma minoria com pouca influência nos acontecimentos políticos. Quando, a partir de 1837, novamente as reformas liberais foram debatidas, a natureza da divisão política que então se instaurou no interior do parlamento não correspondia a esta divisão anterior. A partir de 1837 vários deputados se articularam para aprovar a revisão das reformas liberais, no movimento conhecido como Regresso. Apesar do nome, não havia, no entanto, como se verá a seguir, a real disposição para retomar o modelo do Primeiro Reinado, ou mesmo qualquer outro modelo parecido de extrema centralização. Ao contrário, a oposição que se organiza a partir de 1837 tinha seu programa formatado pelas mesmas preocupações que nortearam os reformadores de 1832, entre os quais estavam muitos dos que comporiam as forças regressistas. Não se tratava de implementar uma mudança de fundo e muito menos defender uma maior inclusão política. Era apenas uma correção de rumos a fim de garantir a viabilidade do arranjo estabelecido a partir de 1831. Não por acaso em 1843 Rebouças expressava sua decepção com o Regresso, que completou o trabalho iniciado em 1832 de afastar do cenário político aqueles que defendiam reformas sociais mais profundas.

A vitória liberal foi a derrota definitiva e simultânea de dois outros projetos distintos de Estado nacional: o da centralização imperial de d. Pedro I e aquele das profundas reformas sociais, segundo o modelo europeu ilustrado, de José Bonifácio e seu grupo. Contra o modelo que prevaleceu no Primeiro Reinado os defensores do federalismo batiam-se pela ampliação da representatividade do

regime, mas apenas para as elites provinciais, o que era possível através da federação sem democracia e sem república. A inclusão dos diversos setores sociais deveria se dar, para aqueles que a defendiam, sob um regime centralizado, por meio do qual a elite dirigente poderia manter o controle sobre tais grupos, ao passo que o projeto federalista, ao propor a ampliação da representatividade do Estado incorporando as elites provinciais, o fazia acompanhado de uma perspectiva de exclusão dos demais setores, de modo que a ampliação da representatividade não resultasse na perda da hegemonia desta mesma elite.

Os herdeiros do reformismo ilustrado lusitano, herdeiros por sua vez do reformismo ilustrado europeu, pretendiam, ao contrário dos liberais federalistas, conjugar a manutenção da unidade de todo o território colonizado por Portugal na América com a implementação de reformas sociais profundas. Contudo, a unidade pressupunha a adesão dos grupos provinciais, sem a qual o que poderia prevalecer era o temido separatismo. Essa adesão, entretanto, só foi possível através da implementação do seu próprio projeto de Estado que, por sua vez, tornava inviáveis aquelas mesmas reformas. Para esses liberais o que importava era organizar um Estado que acomodasse os grupos provinciais e preservasse a ordem e a escravidão ou que pelo menos conduzisse a contento a inevitável substituição do trabalho escravo pelo livre. Isso, por outro lado, não significava mera instrumentalização do Estado pelos grandes fazendeiros. Ao assumirem a direção de suas províncias, a partir de 1820, ao enviar deputados para as Cortes de Lisboa, ao articular a Independência, ao encaminhar deputados para a Constituinte e depois para a Câmara Geral, esses grupos se engajaram no processo de construção do Estado e se constituíram como elite política, à medida que assumiam as tarefas não apenas de direção nacional mas também de suas províncias. As reformas que defenderam não expressavam anseios localistas desvinculados da construção nacional. Ao contrário, a defesa da autonomia provincial esteve acoplada a uma proposta de Estado que deveria e poderia impor-se a todo território americano de colonização portuguesa. Conforme se envolviam com a construção do Estado, Feijó, Paula Souza e Vergueiro

deixavam de ser apenas fazendeiros para se tornarem, também, parte da elite política nacional — sem, no entanto, perder de vista seus vínculos provinciais. A sobreposição e a combinação das duas perspectivas se concretizariam em um projeto de Estado nacional harmônico com aqueles anseios provinciais. A federação, tal como a concebiam, era a fórmula aceitável para uma organização nacional que preservasse, simultaneamente, a unidade e os interesses dos grupos dominantes nas províncias.

2

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 juízes 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 juízes de paz. Em 1830 uma nova lei estenderia esse poder às eleições de deputados gerais,

ao estabelecer que as assembléias paroquiais, nas quais eram escolhidos os eleitores, bem como os colégios eleitorais, deveriam ser presididos pelos juízes 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 ex-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 juízes 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 juízes 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 juízes 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 assassínios 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 juízes 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 saberemos 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 juízes 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 oposicionistas 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 Martim 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 assembléias 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 direta 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-

vinciais (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 Assembléias 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 assembléias 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 conseqüência, 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 subseqüente 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

SBD / FFLCH / USP

custo, etc. O artigo 6º e seguintes tratam do vice-presidente. É apenas no artigo 5º 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 tranqüilidade 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-

cunstância 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 independendo 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 incluiria 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 freqüência 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 juízes 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 juízes 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 findas 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 antagônicos, 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 aconteceu, 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 prevalecentes 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 6º 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 religiosa 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 assembléias 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 submetidos 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 freqüência 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; 6º 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 vôos 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 autorida-

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 freqüentemente 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 conferir 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 potentados 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 irredutíveis, 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 Justiceiro*: "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 preservação 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: 1º 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 raias 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 raias 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 visconde 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 6º, 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 conseqüência 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:

> Cumpre 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 conseqüência 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 10º 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 juízes 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 legislarem 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 delito, 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 juízes 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 assembléia 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 assembléia 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 Assembléia 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 Assembléia, 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 coadjuvarem 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 assembléias legislativas gerais e provinciais, pelas municipalidades, pelo júri, etc.[96]

Embora o presidente fosse nomeado pelo governo central, para Paulino as Assembléias 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 delegado do poder central e à revisão e anulação pela Assembléia 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 Assembléia 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 assembléias 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 assembléias 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 argüições 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 assembléias 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 assembléias arovinciais porém entre nós legislam. As suas leis, quando não são contrárias à constituição, quando não ofendem os impostos gerais, os direitos de outras províncias e os tratados, não podem ser anuladas nem mesmo pela Assembléia 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 assembléia provincial. Os conselhos gerais de departamentos não têm as atribuições importantíssimas e descentralizadoras conferidas às assembléias 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 assembléias suscitar graves embaraços. As assembléias 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 assembléias 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 Assembléias 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 Assembléias 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 Assembléia 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 Assembléia 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 Assembléia 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 Assembléia 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 Assembléias 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.

A criação do poder provincial significou um reordenamento do jogo político, que moldou as características do próprio Estado. Em primeiro lugar, foi uma conquista dos grupos provinciais, que o utilizavam como instrumento de pressão em relação ao governo central. Mas, ao mesmo tempo, o poder provincial foi uma forma de cooptar esses mesmos grupos, impedindo que conflitos de interesse colocassem em risco a integridade territorial, ao vinculá-los institucionalmente ao Estado nacional. A autonomia dos governos provinciais, conferida pelo Ato Adicional e mantida durante todo o Império, atendia à demanda das elites provinciais e, desta forma, conquistava sua adesão. Elas passaram assim a se responsabilizar e a se interessar pela preservação do próprio Estado, constituindo-se como elite política. Uma elite que, além das Assembléias Provinciais, encontrava na Câmara dos Deputados o palco ideal para negociar seus interesses. O parlamento distanciava-se inteiramente daquele fórum de sábios imaginado e desejado por José Bonifácio para determinar e guiar a reforma da sociedade escravista. Ao contrário, constituía-se uma elite política com profundos laços na organização socioeconômica provincial, mas ao mesmo tempo comprometida com a unidade e o Estado nacionais.

O regionalismo adquiria nova feição, diversa da do período anterior, quando prevaleciam os interesses quase exclusivamente privados dos proprietários rurais. Estes passaram a ter de recorrer a uma instância que, se tinha autonomia, estava, por outro lado, vinculada ao governo central e imbuída das novas regras de conduta política introduzidas pela construção do Estado nacional. O resultado foi o fortalecimento dos grupos provinciais no interior do próprio aparato estatal, com o conseqüente estabelecimento das poderosas oligarquias que, ao final do século XIX, reivindicariam ainda mais autonomia.

3

Os governos provinciais

Veremos agora como se dava o funcionamento dos governos provinciais de São Paulo, Rio Grande do Sul e Pernambuco. Com isso, espero demonstrar como o arranjo institucional montado a partir da década de 1830 resultou efetivamente no exercício da autonomia provincial, o que garantiu às elites de cada província a capacidade de geri-la e de atender, através dessa instância estatal, a suas principais demandas.

A escolha dessas províncias se justifica pelo fato de representarem três realidades distintas, frutos de formas de colonização diferenciadas. São Paulo, na primeira metade do século XIX, passou pela transição de uma economia pobre e secundária para a rica e dinâmica cafeicultura. Além disso, a elite paulista teve papel efetivo na concretização das reformas liberais, haja vista a atuação de homens como Diogo Antônio Feijó, Francisco de Paula Souza e Nicolau Pereira de Campos Vergueiro. O Rio Grande do Sul, por sua vez, caracterizou-se por uma atividade voltada para o mercado interno, a pecuária e a indústria do charque, e por uma elite articulada em torno da defesa de sua autonomia, a ponto de mobilizar-se militarmente na revolta Farroupilha. Por fim, Pernambuco, que era uma das mais importantes províncias do Norte, onde vicejou uma rica agricultura exportadora, enfrenta no século XIX os efeitos da concorrência no mercado

externo de outros fornecedores de açúcar.[1] Sua elite teve papel importante na construção do Estado, com uma poderosa representação na Assembléia Geral, cuja bancada era a terceira maior na Câmara dos Deputados, e colocou em xeque suas relações com o governo central ao desencadear algumas revoltas no decorrer da primeira metade do século XIX.

COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA

A Constituição de 1824 não previa autonomia tributária para os governos provinciais. As receitas e despesas eram estabelecidas pelos Conselhos Gerais a partir de proposta do presidente da província e depois enviadas à Câmara pelo ministro da Fazenda para serem corrigidas e aprovadas. A grande transformação trazida pelo Ato Adicional neste item foi a elaboração do orçamento provincial ter passado a ser de responsabilidade exclusiva das Assembléias Legislativas Provinciais. A competência tributária era assim dividida entre os governos provincial e central, com a especificação do que era matéria tributária de um e de outro. O presidente não propunha mais o orçamento, cuja iniciativa era exclusiva dos deputados, e ele não mais era enviado ao parlamento para exame e aprovação. A única possibilidade de interferência por parte do governo central era mediante o veto presidencial, que podia ser derrubado por dois terços dos deputados. Veto que não permitia ao presidente introduzir ou retirar rubricas, o que era fiscalizado pelo próprio governo central através do ministério do Império. Um bom exemplo é o aviso expedido pelo ministro ao presidente de Sergipe em 1846: "O presidente da província pode negar a sanção à lei do orçamento provincial, pois que é isto expresso no Ato Adicional, mas não lhe é permitido sancionar parte somente da mesma lei porque se arrogaria assim o Poder Legislativo".[2]

Os impostos tornados provinciais pela legislação promulgada depois do Ato Adicional eram em geral impostos já existentes que, até então, eram arrecadados pelo governo central. Impostos como a dízima sobre os gêneros [açúcar, café, etc.], a décima urbana, a meia sisa dos escravos ladinos, a décima de heranças e legados foram criados a partir de 1808, depois da instalação da Corte portuguesa no Brasil e seus rendimentos eram destinados ao governo central. Após a promulgação do Ato Adicional foram transferidos para o governo provincial pela legislação tributária subseqüente. Foi o caso, por exemplo, da décima urbana, criada por Alvará de 27 de julho de 1808 e transferida para a esfera provincial pela Lei n. 58 de 1834.[3] Tratava-se de impostos importantes que, quando criados, contribuíram para "ampliar significativamente a base arrecadadora do Erário Régio"[4] e que agora estavam sob o controle dos governos provinciais.

De competência provincial passaram a ser basicamente os impostos que taxavam as atividades internas, em geral de difícil cobrança, devido aos obstáculos encontrados pelo Rio de Janeiro para impor sua legislação a todo o território nacional. O comércio externo, bem mais rentável, continuou objeto exclusivo de taxação pelo governo central, não só por sua maior rentabilidade, mas também porque os impostos sobre exportação e importação, pagos nas alfândegas, eram mais fáceis de serem arrecadados. Neste sentido, a autonomia tributária provincial tornava-se condição para a eficácia na cobrança dos impostos internos, pois os governos das províncias estavam mais bem aparelhados para efetuá-la em localidades das quais estavam mais próximos do que o Rio de Janeiro. Ainda mais porque a autonomia tributária não se expressou apenas pela competência de formular orçamentos, mas também pela descentralização do aparato arrecadador. A criação das Tesourarias Provinciais em 1831 garantiu agilidade para os governos provinciais administrarem a cobrança de impostos, inexeqüível em um regime que, como aconteceu no Primeiro Reinado, fizesse depender do Rio de Janeiro a administração exclusiva da arrecadação. É por essa razão, por exemplo, que, ao defender em 1877 a criação de um imposto territorial, o ministro da Fazenda, Gaspar Silveira Martins, o queria provincial. A cobrança de um imposto sobre a propriedade da terra foi defendida ao longo do Império por vários membros da elite política como meio para diminuir gradativamente a tributação que incidia sobre a exportação e

para onerar a propriedade fundiária, a fim de obrigar a venda de terras improdutivas. Ao defender longamente tal imposto em seu relatório, Silveira Martins afirmava que

> a renda da contribuição territorial será provincial, com exceção da do município neutro, e aplicada ao melhoramento da viação pública e satisfação de outras necessidades urgentes. Somente cada província, no pensar do sr. Tavares Bastos, poderá conhecer o valor das terras tributáveis, compreendida na respectiva circunscrição territorial. [...] não se deve, sem ofensa da justiça, estabelecer uma só taxa para todas as províncias e só as Assembléias provinciais [dizia o autor da Província] poderiam graduar a contribuição das terras pelo valor delas e pelo lucro do proprietário, afrouxando ou apertando a taxa, conforme a capacidade da matéria contribuinte.[5]

Citando o federalista Tavares Bastos, Silveira Martins reconhecia que os impostos internos só seriam eficazes se cobrados pelo governo provincial, inclusive porque só este dispunha das informações necessárias para estabelecer os critérios de taxação.

Ao transferir para as províncias os impostos internos, o governo central ficou desde o início com a parte do leão. A desproporção dos volumes arrecadados por uma e outra instância poderia induzir à conclusão de que do ponto de vista tributário não havia autonomia provincial. A autonomia, contudo, não pode ser medida pela comparação dos volumes de arrecadação entre centro e província. A existência de autonomia tributária está na capacidade dos governos regionais de arrecadar tributos por eles criados e com os rendimentos obtidos investir em determinados itens que considerem prioritários. Se é incontestável a vantagem do governo central no que se refere ao volume da arrecadação, isso não impedia que a elite provincial, através da Assembléia Legislativa, dispusesse de instrumentos para elaborar uma política econômica de acordo com suas prioridades. O investimento na infra-estrutura necessária para permitir a expansão econômica, especialmente a expansão e modernização da rede viária, antes

da chegada das ferrovias, foi, por exemplo, um item fundamental para várias economias regionais, suprido pelas rendas provinciais. Guilherme Deveza salientou a timidez do governo central nos gastos com a construção de infra-estrutura para a expansão econômica, explicando-a pela escassez de recursos.[6] De fato, segundo a divisão de competências estabelecida a partir do Ato Adicional, era de responsabilidade do governo central o investimento nas estradas chamadas gerais, que ligassem duas ou mais províncias. Mas a construção e a manutenção de estradas em cada província cabiam ao governo desta, o que explica a ausência de investimentos do governo central nessa área. Nos orçamentos provinciais, como se verá a seguir, boa parte das despesas estava concentrada justamente nos gastos com infra-estrutura.

É verdade que nem todas as demandas podiam ser atendidas em virtude da insuficiência de recursos. No entanto, isso resultava mais da falta de vigor de determinadas economias provinciais do que da ausência de autonomia. Se em Pernambuco o governo provincial não foi capaz de promover a mecanização da produção açucareira, considerada na época o único meio de enfrentar a concorrência no mercado externo, em São Paulo o governo provincial foi capaz de sozinho subsidiar a imigração estrangeira demandada pelos cafeicultores, ansiosos por encontrar um substituto para o braço escravo. Peter Eisenberg, ao analisar as dificuldades encontradas em Pernambuco para a modernização da sua economia, em contraste com o sucesso do Oeste Paulista cafeeiro, recusa explicações que atribuem as dificuldades ao regime centralizado, o qual supostamente seria responsável pela drenagem dos recursos açucareiros para as regiões cafeeiras através do investimento das rendas tributárias arrecadadas no Nordeste na região do café. Para ele, "a falta básica não está em São Paulo mas no próprio Nordeste [...] as diferenças originam-se principalmente naquelas posições tão contrastantes do café e do açúcar nos mercados mundiais".[7] Ou seja, a inserção favorável do café no mercado externo gerava recursos que o açúcar, dadas as dificuldades impostas pela concorrência externa, não conseguia gerar. É possível concluir, então, que, ao transferir para os governos provinciais a res-

ponsabilidade pelos investimentos na superação dos obstáculos para a expansão econômica, o arranjo institucional prevalecente fazia esta expansão depender da capacidade de cada província de gerar recursos tributários. O que, por sua vez, dependia da riqueza produzida por sua economia. A magnitude dos recursos necessários para a construção dos engenhos centrais, por exemplo, estava além da capacidade de um governo provincial cuja arrecadação estava limitada pela progressiva decadência de rentabilidade da economia da região. A divisão de competência tributária, com autonomia das províncias, acabava por aprofundar as desigualdades regionais.

Por outro lado, era possível que a atuação do governo provincial em regiões economicamente não muito rentáveis fosse decisiva para a expansão econômica, como aconteceu em São Paulo antes da riqueza proveniente do café. Os investimentos na construção e preservação de estradas, essencial para viabilizar o escoamento da produção para o porto, eram compatíveis com os rendimentos provinciais, de modo que a autonomia tributária nesse caso foi essencial para tornar possível a expansão da agricultura de exportação. Ao ter autonomia para decidir sobre o destino a ser dado às rendas arrecadadas, o governo provincial podia alocar suas despesas na superação de obstáculos à expansão econômica, o que, por sua vez, significava ampliar a capacidade arrecadadora. Em São Paulo, o presidente da província em relatório à Assembléia Legislativa, por ocasião da sessão de abertura dos trabalhos de 1842, afirmava: "As despesas que faz anualmente a província de São Paulo não deixam de ser consideráveis, mas todas elas são produtivas e, por isso, concorrem para o aumento das rendas. Aquilo que liberalmente se consigna para benefício das estradas é logo pago pelo acréscimo de renda proveniente do progresso industrial".[8]

É preciso considerar também que, se alguns orçamentos provinciais apresentavam déficits constantes, o déficit não era privilégio seu. Como tem sido demonstrado pela historiografia, ele afligia também o governo central e tem sido explicado por diversos autores como resultado da estrutura econômica do Império, que fazia depender quase exclusivamente da riqueza produzida direta e indiretamente pela agricultura de exportação as receitas que deveriam cobrir a gigantesca tarefa de construção do Estado nacional.[9] Ora, o mesmo argumento procede para explicar os eventuais déficits provinciais.

No caso de São Paulo, Rio Grande do Sul e Pernambuco o exame dos orçamentos demonstra que os tributos cobrados eram suficientes para atender a suas demandas prioritárias. O que se torna ainda mais significativo por se tratar de províncias que enfrentavam obstáculos para o crescimento. Em São Paulo, a pujança do café só se tornaria efetiva depois da década de 1850. No Rio Grande do Sul, a pecuária propiciava rendimentos significativos, mas a ausência de um produto para o mercado externo limitava a riqueza da província. Em Pernambuco, enfrentava-se a crescente e acirrada competição no mercado externo, que reduzia a rentabilidade da produção açucareira. Mesmo assim, as elites destas províncias puderam contar com uma arrecadação tributária que lhes permitia formular políticas para a região.

Embora resistissem à tributação pelo governo central, as elites provinciais não hesitavam em taxar a principal atividade da região, desde que a renda arrecadada permanecesse na província. Dessa forma, a principal rubrica da receita em São Paulo eram as taxas cobradas nas barreiras instaladas nas principais estradas por onde eram escoados os produtos que se dirigiam ao porto de Santos e o direito de saída, cobrado da comercialização de cana-de-açúcar e depois do café. No ano financeiro de 1847-1848, por exemplo, as rendas obtidas com barreiras foram de R$ 151:461$328 e o direito de saída totalizou a quantia de R$ 79:954$088. Nesse ano o total da receita orçada foi de R$ 459:360$000. As taxas de barreiras e o direito de saída somados foram responsáveis, portanto, por cerca de 50% deste total.[10]

No Rio Grande do Sul o grosso da receita estava nos tributos cobrados da criação do gado e da comercialização do charque e do couro. Para o ano financeiro de 1847-1848, por exemplo, a maior renda arrecadada veio do imposto de 5% do dízimo sobre o charque, que totalizou naquele ano R$ 193:660$522. Havia ainda o dízimo de 80 réis para cada couro vacum, que chegou a R$ 94:073$040, o imposto de 2 réis sobre cabeça de gado vacum cortado para o consumo público, R$ 40:721$000, o dízimo de 400 réis por cabeça de gado

vacum, cavalar e muar expedido por terra para outras províncias, com um total de R$ 11:246$000. A renda obtida com a tributação do gado e seus derivados foi de R$ 287:785$529, isto é, 47,9% do total da receita arrecadada naquele ano.[11] Já em Pernambuco a principal fonte de arrecadação era a venda de açúcar e de algodão. As principais rubricas referentes à receita, nos orçamentos, eram o imposto de 3% sobre o açúcar e o de 5% sobre o algodão.[12] A proibição de taxar a exportação era contornada pela criação de impostos que incidiam sobre a produção.

Para compreender melhor a situação financeira das províncias é preciso considerar que nem sempre os orçamentos aprovados correspondiam à realidade tributária. Os orçamentos eram elaborados de modo que receita e despesas coincidissem. Ou, então, subestimava-se a receita enquanto a despesa, ao contrário, era superestimada, com um conseqüente resultado deficitário, que reiteradas vezes não correspondia à realidade das finanças provinciais. No caso de São Paulo, por exemplo, o levantamento feito por Hernani Maia Costa demonstra que era usual a receita arrecadada ser maior do que a orçada. Para o ano financeiro de 1847-1848, por exemplo, o orçamento previa uma receita de R$ 459:360$000 e a arrecadação efetiva atingiu o valor de R$ 571:828$132. Já a despesa prevista era de R$ 471:512$681 e a efetivamente realizada foi de R$503:324$220.[13] Neste caso as despesas foram além do previsto, mas ainda assim permaneceram um pouco abaixo do valor arrecadado.

Também no Rio Grande do Sul é possível constatar em vários anos diferenças entre receita orçada e arrecadada e despesa orçada e efetivada. Um bom exemplo é o balanço do ano financeiro de 1847-1848, apresentado na Assembléia gaúcha em sessão realizada em 1849. As despesas previstas totalizavam R$ 696:091$295, um valor bem superior à receita orçada: R$ 426:389$000. No entanto, o mesmo orçamento apresenta dados referentes à receita efetivamente arrecadada naquele ano financeiro, a qual se mostrou superior ao valor inicialmente orçado, alcançando R$ 600:041$220, portanto R$ 173:652$220 a mais que o previsto.[14] É preciso considerar ainda a rubrica Movimento de Fundos que expressa as quantias das quais o governo provincial era credor. Trata-se de importâncias devidas aos cofres provinciais por particulares ou por agências do próprio governo, instaladas nas localidades para cobrar determinados impostos. No primeiro caso, por exemplo, estava a quantia de R$ 30:000$000 emprestada ao arrematante da construção da ponte no passo de Jacuí. No segundo caso estava a importância "recebida da Tesouraria de Fazenda por indenização da que recebeu desta administração por empréstimo, em conseqüência da ordem da Presidência n. 285, de 26 de julho de 1848: R$80:000$000".[15] O total da rubrica Movimento de Fundos foi de R$ 536:655$324. Nem todo montante foi devidamente pago pelos devedores, mas a quantia paga aos cofres provinciais foi suficiente para que o total da receita excedesse as despesas de modo que no orçamento do ano seguinte fosse consignado o valor de R$ 255:573$721 como "saldo que passou do exercício de 1847-1848".[16]

A obtenção dos recursos financeiros dependia necessariamente da taxação da principal atividade da província, o que não era desprovido de conflito entre governo e grandes proprietários. A criação e a cobrança de impostos implicavam um ônus político significativo, uma vez que a arrecadação fiscal constituía ponto sensível na relação entre Estado e elite econômica. Mas se tanto o governo central como o provincial encontravam resistência entre os proprietários na cobrança dos impostos, para o último a tarefa era talvez mais fácil, dada a proximidade dos contribuintes. O que não significava que não houvesse ônus político. E aí residia para alguns a dificuldade de obter uma renda significativa. O problema não estaria nas limitações impostas por lei, mas no fato de que os deputados provinciais temiam criar impostos que lhes custaria apoio político e preferiam transferir para o governo central esta responsabilidade. Assim é que o deputado do Piauí, Souza Martins, em 1846, justificava o fato de as províncias não terem maior rendimento devido ao "receio que tem os nobres deputados provinciais de comprometer a sua popularidade. [...] Nos Estados Unidos da América, as legislaturas dos estados particulares da União, que equivalem às nossas Assembléias provinciais, quase todas têm uma impo-

sição direta sobre a propriedade. Entre nós não existe uma única província onde se tenha criado uma imposição direta sobre a propriedade de raiz ou imóvel".[17]

Mais uma vez o exemplo norte-americano servia para apontar o caminho, neste caso criar um imposto territorial a ser cobrado pelas Assembléias Provinciais, solução, como foi visto, proposta em 1877 por Gaspar Silveira Martins, mas que nunca obteve aprovação na Câmara. Para se viabilizar financeiramente, o governo provincial era obrigado a enfrentar as eventuais resistências dos contribuintes, de modo a garantir os rendimentos de que necessitava para investir nas matérias que considerava prioritárias. O governo provincial nem sempre ganhava estas batalhas, mas demonstrava ter razoável capacidade de imposição. Em Pernambuco, por exemplo, os fazendeiros de Olinda enviaram em 1839 uma representação ao governo da província, por meio da qual pretendiam isentar-se do pagamento da décima urbana alegando que ela não deveria incidir sobre edificações localizadas na zona rural. A Assembléia decidiu contra os proprietários, definindo o prédio urbano não pela sua localização, mas pelo tipo de uso que dele se fazia, ou seja, todos os que servissem para habitação, comércio e recreio. Assim todas as fazendas tinham que pagar esse tributo, resultando uma soma considerável.[18] Em São Paulo, os atritos entre governo provincial e proprietários decorrentes da cobrança dos impostos aparecia na recusa de muitas localidades em pagar os tributos devidos. Em 1840, não pela primeira vez, o então presidente da província relatava um incidente desse tipo, já que "nas vilas de Guaratinguetá, Pindamonhangaba, Taubaté, São José e Jundiaí há decidida oposição ao pagamento dos impostos de 6$400 rs. sobre tabernas e botequins de Serra Acima; o governo tem lançado mão de persuasão e de outros meios brandos que não suponho ainda esgotados".[19]

Muitos anos depois, o problema ainda não havia sido equacionado, como se lê no relatório de 1847 do novo presidente de São Paulo, marechal Manoel da Fonseca Lima e Silva, em que se repetem as invariáveis queixas de seus antecessores: "Não obstante as terminantes ordens expedidas por este governo e pela tesouraria, para a arrecadação do imposto da aguardente e do novo imposto de 6$400 rs.

sobre armazéns e tavernas, ainda continua nos municípios de Taubaté e Pindamonhangaba a escandalosa oposição que fazem os povos respectivos ao pagamento desses impostos, o que por vezes tem este governo feito chegar ao vosso conhecimento".[20]

O presidente propunha que, para "fazer desaparecer esta oposição, e mesmo os embaraços que se encontram na cobrança da dívida ativa dos impostos provinciais, talvez fosse bastante a criação de uma jurisdição privativa para os feitos da fazenda provincial, cessando assim o apoio que os contribuintes quase sempre encontram nas autoridades locais, que muitas vezes são partes interessadas por serem igualmente contribuintes das mesmas rendas, cuja execução se promove".[21]

Seria possível argumentar que o marechal Lima e Silva, na qualidade de presidente da província, defendia os interesses do governo central. No entanto, a aquiescência da Assembléia Legislativa em levar adiante a criação de uma Fazenda privativa para os feitos provinciais demonstra que os deputados, na sua maioria, compartilhavam do seu desejo de fazer cumprir a arrecadação dos impostos previstos na lei de orçamento elaborada por eles próprios. Nem sempre com sucesso, mas a organização de um aparelho arrecadador tornava cada vez mais eficaz a cobrança dos impostos, do que é evidência o crescimento constante da arrecadação provincial.

A crer no relatório do ministro do Império de 1871, as receitas provinciais cresceram sistematicamente no decorrer dos anos. No Maranhão, por exemplo, a receita de 1835-1836 era de cerca de R$ 153.000$000 e a de 1869-1870 foi de cerca de R$ 764.000$000, ou seja, em 35 anos a arrecadação da província quintuplicou. Na Bahia o crescimento foi de três vezes, indo de R$ 698.000$000 em 1839-1840 para R$ 1.980.000$000 em 1870-1871. Já em Minas Gerais esta diferença foi de sete vezes, com uma receita de R$ 217.000$000 em 1835-1836 e de R$ 1.426.000$000 em 1869-1870.[22] O crescimento na arrecadação das províncias foi bem superior à inflação acumulada entre 1835 e 1870, de cerca de 130%.[23] Portanto, no final da década de 1860, muito depois da revisão conservadora, as rendas provinciais haviam tido um crescimento real bastante significativo. Aumento

constante na arrecadação que entrava nos cálculos dos deputados no momento de decidir sobre as despesas, conforme pondera o deputado Peixoto Brito, em 1847, na discussão do orçamento daquele ano na Assembléia pernambucana: "A receita orçada cresce sempre; por conseqüência, este acréscimo serve de suprimento para as despesas extraordinárias. [...] Sendo um fato verificado sempre até hoje o acréscimo da receita, e não ocorrendo circunstâncias extraordinárias que nos levem a supor que elas decresçam para o futuro, nenhuma razão há para recearmos semelhante decrescimento. Além disso podemos contar com as sobras que houverem nas despesas decretadas".[24]

A disponibilidade de recursos estava sujeita também à flexibilidade do governo provincial de elaborar seu orçamento sem ferir as restrições legais, ao mesmo tempo em que criava tributos rentáveis. Se, de um lado, alguns impostos geravam controvérsia, na medida em que sua legalidade era questionável, de outro, os deputados provinciais dispunham de alternativas que garantiam a arrecadação. No caso, por exemplo, do imposto cobrado sobre o consumo da aguardente nacional, responsável pelo segundo maior rendimento no ano financeiro de 1847-1848 no Rio Grande do Sul, o deputado Sá de Brito propunha na Assembléia gaúcha, em 1847, que este tributo fosse substituído pelo imposto de patente, a ser cobrado dos estabelecimentos em que fosse vendida a aguardente. Diante da ponderação de outro deputado de que esta questão deveria ser colocada em pauta apenas quando fosse discutido o orçamento para o próximo ano financeiro, Sá de Brito argumenta que não se poderia protelar mais essa discussão por se tratar de

> um imposto impolítico, ilegal e onerosíssimo à indústria nacional. Impolítico, sr. presidente, porque estamos impondo tributos a um gênero que não é da produção de nossa província; ilegal porque se opõe às exposições do Ato Adicional, porque o Ato Adicional não permite que as Assembléias provinciais imponham tributos na importação; e onerosíssimo porque esse tributo é extraordinariamente um gênero que em grande escala ocupa o comércio de importação. Se pois esse imposto tem todos os defeitos que acabo de mencionar, como demorar por mais tempo a sua cobrança, tão cheia de ilegalidades e impropriedades? Com a lei especial, sr. presidente, que tenho estabelecido no projeto que ofereço e que entendo que se deve adotar imediatamente, reconhece-se o direito que têm as outras províncias produtoras de tal gênero de esperar que respeitemos os seus interesses para que elas respeitem os nossos.[25]

Note-se que é ao Ato Adicional que Sá de Brito recorre para propor a mudança. Esta era a referência legal dos deputados, nas discussões orçamentárias, o que demonstra que as reformas conservadoras não alteraram este quesito. Em 1847, quando as medidas do Regresso estavam em pleno vigor, era a reforma liberal que normatizava os impostos provinciais. A autonomia reservada à Assembléia Legislativa permitia que fossem feitos ajustes como o proposto por Sá de Brito, o de substituir um imposto por outro, que incidiria sobre os estabelecimentos que vendessem a aguardente, contornando dessa forma qualquer restrição legal e mantendo os rendimentos auferidos com a tributação sobre o consumo da aguardente. Além disso, a autonomia conquistada a partir do Ato Adicional permitiu que as Assembléias criassem tributos cuja legalidade dependia da interpretação dada ao texto legal, sempre sujeita a polêmicas que, enquanto não fossem resolvidas, abriam espaço para a continuidade da cobrança do imposto em questão. Sá de Brito, ao questionar o direito da Assembléia gaúcha de tributar o consumo de aguardente, adotava um entendimento do Ato Adicional pelo qual a proibição de as Assembléias Provinciais tributarem a importação englobava produtos vindos de outras províncias. Mas outra interpretação possível, defendida por deputados provinciais e gerais, era a de que a importação só se referia a produtos vindos do estrangeiro. Os que assim entendiam o Ato Adicional utilizavam o tributo sobre produtos vindos de outras províncias não apenas para aumentar a arrecadação provincial, mas também para implementar uma política protecionista, a fim de garantir o crescimento da economia da província. Taxando produtos vindos de fora da província, o governo procurava estimular o consumo daqueles produzidos

internamente. No orçamento aprovado em 1847, em Pernambuco, por exemplo, foi incluído um imposto de 500 réis sobre o consumo de sabão de outras províncias. Em defesa desse novo imposto, o então deputado Nunes Machado argumentava que ele era necessário para proteger a indústria de sabão existente em Pernambuco:

> A nossa província luta com muitos obstáculos, e se se deixar que os nossos meios de vida, o nosso dinheiro, passe para outras, certamente esses obstáculos crescerão. [...] O dever é ajudar o empreendedor que, assim, procurando melhorar sua sorte, vai muito concorrer para o bem geral. Não vejo razão para que o sabão de fora viva à custa de nossos capitais, que por esse modo são retirados da província, e não se anime uma indústria provinciana que, quando menos, terá o resultado de nos conservar aqui esses capitais que vão para a Bahia e o Rio de Janeiro.[26]

A autonomia tributária era também um importante instrumento de política econômica. A flexibilidade nas decisões referentes à criação de impostos e o crescimento constante da arrecadação provincial permitem constatar que a autonomia tributária era plenamente exercida, mesmo depois do Regresso. Além disso, no que diz respeito às reformas da década de 1840, não se pode falar em centralização tributária. A revisão conservadora, expressa na Interpretação do Ato Adicional, não incidiu sobre a divisão das rendas entre província e governo central, preservando a autonomia tributária das províncias tal qual consagrada no Ato Adicional. Isso não significou, contudo, que a legislação tributária tivesse permanecido inalterada. O Regresso foi seguido pela reformulação das leis referentes à arrecadação de impostos. A principal delas foi a reforma tributária realizada em 1844 pelo ministro Alves Branco. Seu objetivo era elevar as taxas alfandegárias cobradas dos produtos importados, tendo em vista o fim da validade do tratado assinado com a Inglaterra em 1827, o que permitiu a reestruturação das taxas alfandegárias referentes à importação, antes limitadas a 15%.

O aumento considerável das taxas cobradas sobre a importação permitiu ampliar a capacidade financeira do Estado dirigindo o peso fiscal para a entrada de produtos estrangeiros. Se a principal fonte de arrecadação do governo central era o comércio externo, as rendas provinham majoritariamente da importação e não da exportação, desonerando os grandes proprietários exportadores. O governo ampliava consideravelmente suas rendas dividindo o ônus do financiamento da máquina pública entre diversos setores sociais, consumidores de importados.[27] A Tarifa Alves Branco permitiu, dessa forma, a ampliação da base arrecadadora das receitas gerais sem onerar os grandes proprietários e ao mesmo tempo este objetivo foi alcançado sem limitar a autonomia tributária provincial. O fortalecimento financeiro do centro era obtido sem que os tributos de competência provincial fossem alterados, já que, desde o Ato Adicional, as províncias estavam proibidas de taxar a importação e arrecadavam seus impostos das principais atividades produtivas da região, justamente aquelas que a reforma tributária de Alves Branco procurou poupar da incidência de tributos gerais.

O compromisso com a manutenção da autonomia tributária provincial pode ser atestado inclusive pelo esforço do governo central em ampliar a arrecadação dos impostos provinciais. Um bom exemplo está nas medidas tomadas em relação à cobrança da meia sisa dos escravos ladinos. Wilma Peres Costa chama a atenção para o fato de que com o fim legal do tráfico negreiro em 1831, embora o comércio de africanos continuasse a ser praticado ao arrepio da lei, o governo não podia mais tributá-lo por ter se tornado uma atividade ilegal. Restava como único tributo importante a incidir sobre a escravidão a meia sisa do escravo ladino, que taxava a compra e venda de escravos nascidos no Brasil. Como outros impostos internos, era de difícil cobrança, sujeito a constantes fraudes por parte dos proprietários. Apesar de ser o único imposto a taxar a escravidão, foi transferido para os governos provinciais a partir do Ato Adicional e assim mantido depois do Regresso. Pode-se argumentar que essa transferência não tenha maior significado pois a dificuldade de arrecadação torna-

va esse imposto pouco rentável. Mas, como demonstra Peres Costa, entre as reformas empreendidas na gestão de Alves Branco à frente do Ministério da Fazenda, uma foi de especial importância, pois procurava conciliar os interesses dos grandes proprietários e os do Estado, a fim de tornar rentável a meia sisa. Trata-se de decreto promulgado em 1842 que abolia a necessidade de, no ato da matrícula dos escravos, apresentar qualquer tipo de comprovação sobre sua origem. Dessa forma, passava a interessar aos proprietários matricular seus escravos, principalmente os obtidos através do tráfico ilegal, pois ao fazê-lo obtinham uma espécie de certificado oficial que legalizava sua propriedade, em uma verdadeira operação de lavagem. No dizer de Peres Costa, esta

> parece ter consistido numa estratégia para se fazer a convergência entre interesses que até então apareciam como claramente conflitantes: os do Estado e do fisco e os dos proprietários de escravos. De um lado essa estratégia possibilitava ao fisco cobrar o imposto da meia sisa sobre a totalidade do movimento do comércio de escravo (fosse o escravo ladino ou não). De outro, ao eliminar o requisito de declaração de origem e da data de compra, que denunciava o tráfico ilegal, o sistema arrecadador oferecia aos que matriculavam seus escravos a oportunidade de adquirir, saldando sua dívida com o fisco, um documento que "legalizava" a propriedade escrava, dada agora toda ela como "ladina". Legalizado, o escravo reintegrava-se no sistema fiscal como mercadoria tributável.[28]

Estratégia que foi implementada em benefício de um imposto provincial e que visava, portanto, ampliar a capacidade arrecadadora das províncias.

Assim, não há que se falar em fim da autonomia tributária das províncias a partir da revisão conservadora. A faculdade de criar tributos, sendo-lhes vedado taxativamente apenas o imposto sobre a importação e exportação, permaneceu, e as tentativas de modificar este quadro foram sempre barradas na Câmara dos Deputados, na

qual as elites provinciais se faziam representar. Essa situação contesta aqueles "que entendem o período como profundamente centralizador. Pode-se dizer que este era o desejo dos políticos mais próximos ao Imperador, mas que não se concretizou, ao menos na matéria tributária, permitindo-se a ação das Assembléias provinciais e a dupla ou tripla tributação. O Império não pôde centralizar o poder tributário, mesmo que assim o desejasse, aceitando a existência de competências paralelas e uma liberdade de tributação das províncias".[29] Isso não significava a ausência de tensão entre governo central e elites provinciais. Mas essa tensão existia justamente na medida em que as elites das províncias procuravam alargar ao máximo a autonomia de que gozavam.

Por outro lado, a preservação da autonomia tributária provincial interessava em certo sentido ao governo central. Primeiro, evitava o surgimento de movimentos separatistas, pois essa era uma das principais reivindicações das elites provinciais. Segundo, ao transferir para as províncias os chamados impostos internos, o governo central tornava mais eficiente sua arrecadação, ampliando a receita do Estado, ao qual esses governos provinciais estavam vinculados. Por fim, é importante lembrar que a autonomia tributária não diz respeito apenas à arrecadação, mas também se refere às despesas, desonerando o Tesouro central, à proporção que eram transferidas para os governos das províncias.

OBRAS PÚBLICAS

A partir de 1835, com a conquista de autonomia tributária, os governos provinciais puderam desenvolver uma política econômica voltada para o desenvolvimento material da província. No caso de São Paulo, Rio Grande do Sul e Pernambuco, isso se materializou no empenho em ampliar e modernizar as vias de transporte, a fim de otimizar o escoamento da produção. Em São Paulo, a substituição da cana-de-açúcar pelo café, responsável pelo enriquecimento da província, dependeu, em grande parte, da atuação do governo paulista. Localizada ini-

cialmente na região Centro-Oeste, a cafeicultura só pôde se expandir para o interior graças à construção de uma eficiente rede viária, que permitia o transporte do café para Santos. As estradas foram a prioridade nos orçamentos aprovados pelo Legislativo paulista e sua construção e manutenção dependeu da autonomia da província para tributar e legislar sobre o investimento das rendas arrecadadas. O resultado dessa política viária pode ser aferido pela comparação entre a rede existente em 1837 e aquela de 1851. No mapa viário elaborado por Daniel Pedro Muller, naquele ano de 1837, pode-se contar 36 estradas e ramificações.[30] Já em 1851 o relatório sobre o estado das obras públicas, apresentado ao presidente da província pelo Conselho de Engenheiros do governo, menciona 25 novas estradas que não constam do mapa de Muller,[31] o que significa ter o governo provincial, em catorze anos, aumentado em aproximadamente 70% a rede viária paulista, num ritmo de crescimento médio anual de 5%, mantido por quase uma década e meia pelos recursos provinciais. Em 1851 o presidente de São Paulo, dirigindo-se aos deputados da Assembléia Legislativa, salientava que "a província de São Paulo é cortada por um número infinito de vias de comunicação, que perfazem muitas centenas de léguas, sabeis que todas essas vias de comunicação se mantêm às expensas dos cofres provinciais, que anualmente consomem com elas dezenas e dezenas de contos de réis".[32]

O investimento em estradas significava retorno para os cofres provinciais, como salienta o presidente de São Paulo em 1836, em relatório enviado à Assembléia Legislativa:

> Tão justamente foi por vós encarada, senhores, no seu verdadeiro ponto de vista, e tanto cuidado vos mereceu a necessidade de boas estradas que pela previdente lei de 24 de março do ano passado criastes uma renda suficiente para a conservação e reparo delas; e destarte os meios precisos para promover-se o comércio, animar-se a cultura e excitar-se a nossa nascente indústria; porquanto levados ao grau de perfeição de que são suscetíveis algumas das existentes e abertas outras que se tem projetado, darão alento a ânimos amortecidos; e os capitais que se vão consumindo quase sem reprodução, entrarão em ativo giro, abrindo novos canais de cultura, navegação e comércio; farão nascer grandes estabelecimentos rurais e industriosos, melhorando os existentes; e por este modo concorrendo para o progresso e rápido aumento de todas estas fontes de riqueza pública.[33]

O principal tributo auferido pelo governo provincial paulista era então o direito de saída, ou seja, aquele que incidia sobre os gêneros comercializados para fora da província. Os cofres provinciais dependiam da expansão da agricultura de exportação. Esta, por sua vez, dependia da ação do governo. Em São Paulo, a agricultura de exportação estava instalada longe do porto de embarque, no alto do planalto, e sua expansão só era possível em direção ao interior. Era vital a constante ampliação da rede viária, para tornar eficiente o transporte dos produtos para Santos. Dessa maneira, na medida em que investisse em vias de transporte, o governo viabilizaria a expansão da cafeicultura exportadora e, paralelamente a ela, o aumento concomitante da arrecadação daquele direito. Havia ainda o rendimento obtido nas barreiras — criadas justamente pela lei acima mencionada pelo presidente —, construídas nas estradas, taxando os seus usuários. A nova tributação foi fruto da agilidade adquirida pela administração pública com a autonomia provincial, pois permitiu criar rapidamente os meios necessários para obter os recursos para manutenção e crescimento da rede viária: "Parte do aparelho de Estado, as barreiras nortearam a reestruturação da política tributária da província, significando, em alguns momentos, a maior das rendas do orçamento provincial".[34]

O transporte também constituiu uma rubrica importante nas despesas no Rio Grande do Sul, com prioridade para a construção de pontes que permitissem o transporte mais ágil do gado. Esta rubrica foi responsável, em 1847-1848, por exemplo, por gastos no valor de R$ 295:996$225, o que representava 42,5% do total das despesas. A dificuldade central para o desenvolvimento da província era a travessia de rios e sua navegação. Helga Piccolo nota que entre os principais problemas levantados pelos membros do Conselho Geral da Província (órgão que precedeu as Assembléias provinciais) estava "a falta de

obras públicas (pontes, passos, estradas) e de meios de transporte (barcos), as dificuldades de navegação fluvial, bem como os problemas da Barra de Rio Grande (que dificultavam a navegação marítima e, conseqüentemente, o comércio de importação e exportação)".[35] Com a autonomia provincial, os deputados gaúchos passaram a dispor de recursos para investir nas obras que reclamavam os membros do Conselho de Província antes de 1834. Além das pontes e passos, também a exploração dos rios, para avaliar sua navegabilidade, foi objeto dos investimentos, assim como o balizamento da lagoa dos Patos, cuja importância econômica foi destacada no relatório que o vice-presidente da província apresentou à Assembléia em 1848, referindo-se também ao balizamento da lagoa Mirim: "Para que tivesse execução a Lei n. 104 de 29 de novembro de 1847 e o comércio interno e externo da província tenha incremento pela facilidade da navegação em maior escala por estes dois pequenos oceanos, deram-se providências, em dezembro daquele ano, para se averiguar e conhecer o meio mais seguro e profícuo de balizar estas duas lagoas".[36]

A opção pelas pontes se justificava por sua maior eficiência na abertura de caminhos para as tropas e o gado rio-grandenses. Em uma discussão sobre um projeto que previa a construção de pontes sobre o rio Piratini e o Jacuí, ocorrida em 1847, o deputado Barcelos defendia um encaminhamento alternativo, pelo qual, em vez de pontes, seria construída uma estrada, segundo ele uma obra mais barata. Mas a ponte, alegava outro deputado, Gonçalves Chaves, era a forma de conduzir o gado ao mercado consumidor com mais eficiência e economia: "Toda a Província do Rio Grande, cuja principal indústria agrícola consiste na criação de gado, interessa em que esse produto seja apresentado no mercado com a menor despesa possível. E como poderemos favorecer o trânsito dessas tropas sem a ponte?".[37]

Pontes, passos e balizamentos propiciavam o aumento do comércio provincial e, com isso, incrementavam as rendas públicas, garantindo o retorno do investimento.

Em Pernambuco, pontes e estradas estavam também entre as principais preocupações dos deputados provinciais. Os cofres provinciais financiaram a expansão da infra-estrutura demandada por sua produção, o que continuou acontecendo mesmo após a revisão conservadora, prioridade que era compartilhada pelos sucessivos presidentes de Pernambuco. Um bom exemplo disso vê-se no relatório apresentado por Thomaz Xavier Garcia D'Almeida, em 1845:

> O governo, convencido de que o maior benefício que se pode fazer a nossa agricultura é procurar-lhe aquelas facilidades de transporte de que ela necessita para os frutos de seu trabalho e para os objetos de seu consumo, pela razão de que todos os encargos que fazem aumentar a despesa do comércio recaem sobre a lavoura com diminuição dos preços dos gêneros nas primeiras mãos, sendo do mesmo modo e pelo mesmo princípio que todas as obras e benefícios tendentes a diminuir estas despesas, facilitando as comunicações, aumentam o referido preço e produto líquido dos ditos gêneros, no interesse dos lavradores, tem ele prestado a maior atenção às estradas e pontes necessárias ao trânsito das mesmas, aplicando para este ramo do serviço provincial o máximo da cota consignada para obras públicas.[38]

As estradas eram fundamentais para agilizar o escoamento do algodão e do açúcar para o porto do Recife. Nos orçamentos, parte considerável das verbas disponíveis era designada para rubricas como a construção da estrada de Santo Antão, a do Pau d'Alho, a da Escada, etc., que serviriam para ligar os vários pontos da província ao Recife. Boa parte das estradas era construída por arrematação, mas mesmo nestes casos o governo provincial precisava dispor de verbas suficientes para sua realização: tanto para pagar o arrematante como para fiscalizar seu trabalho. Em 1846, por exemplo, o inspetor-geral de Obras Públicas de Pernambuco enviou um ofício ao presidente da província explicando a necessidade de contratação de engenheiros para dirigir os trabalhos de construção de duas estradas arrematadas:

> Cumpre-me declarar que o serviço de cada uma das estradas da Vitória e de Pau D'Alho compreende, além da vigilância dos conservadores e da direção e vigilância das obras arrematadas,

que são muitas em cada uma das citadas estradas, os trabalhos gráficos precisos para se planejarem e orçarem novos lanços de ambas, assim como a redação dos respectivos orçamentos, tudo que exige que haja ao menos para cada uma um engenheiro com as precisas habilitações teóricas e práticas [...]. O trabalho e vigilância de um engenheiro com a precisa idoneidade trazem, tanto na direção das obras em execução, como na formação dos planos e orçamentos uma vantagem muitíssima superior ao ordenado que razoavelmente se lhe possa dar.[39]

Além das estradas, outro objeto de despesas importante em Pernambuco foi a aquisição de máquinas e tecnologia para incrementar a produção de açúcar e tornar o produto pernambucano mais competitivo no mercado externo. Em 1845, por exemplo, o deputado Taques apresentou um projeto para aquisição de equipamentos modernos, que deveriam ser distribuídos entre os fazendeiros, e a contratação de peritos estrangeiros para ensinar novos métodos aos proprietários. Segundo o deputado, os defeitos do fabrico do açúcar aumentavam as despesas da produção e eram responsáveis por sua inferioridade em relação aos competidores estrangeiros, o que dificultava sua entrada nos mercados da Europa. Novos equipamentos estavam sendo utilizados, ainda segundo ele, nas colônias asiáticas da Holanda, em Cuba e no México. Mesmo no Brasil, os governos do Rio de Janeiro e da Bahia haviam tomado providências para adquirir novos equipamentos para suas províncias. E concluía afirmando que cabia ao governo provincial introduzir novos aparelhos na produção de açúcar, uma vez que os fazendeiros tinham grande dificuldade "em admitir qualquer novidade e o receio que impede a realização de qualquer mudança por leve que seja nos processos industriais e a falta que há de capitais, julgo que a província deve intervir em objeto tão importante para esclarecer, animar e auxiliar os fabricantes de açúcar".[40]

Os esforços em torno da modernização da produção de açúcar em Pernambuco, contudo, não tiveram resultados significativos, senão antes do fim do século XIX. Neste caso tratava-se de investimentos cujo volume estava além dos recursos provinciais. A modernização requerida passava não só pela importação de máquinas extremamente caras, mas também pela reorganização da produção em torno dos engenhos centrais. Era preciso reestruturar a organização das fazendas de maneira que estas passassem a produzir para engenhos centrais dotados de métodos modernos de beneficiamento da cana. Os recursos necessários eram superiores também à capacidade da iniciativa privada nacional e do governo central. Basta lembrar que em Cuba a fórmula dos engenhos centrais foi bem-sucedida graças ao maciço investimento feito pelo capital norte-americano.[41]

Os investimentos que beneficiavam diretamente a principal atividade econômica da província facilitavam a conquista do reconhecimento e do suporte dos grandes proprietários, como condição indispensável para a efetiva consolidação política do poder provincial. Ampliar a rede viária, além de necessariamente conservar a já existente, e investir em melhoramentos na produção, era portanto ampliar a rede tributária e, paralelamente, ainda incrementar a rede de apoio político. Para além do desejo direto e imediato de incrementar a agricultura de exportação da província, com todos os seus benefícios econômicos, tributários e políticos, outro fator também concorria para explicar a aplicação concentrada de recursos nessa área: o Império dependia em grande parte de sua capacidade de promover a integração entre as diversas regiões e estender às mais distantes a sua autoridade. Era essencial implementar e ampliar os meios de comunicação entre o governo e as dispersas localidades. Em 1835, Vergueiro, ocupando então uma cadeira de deputado provincial, apresentou à Assembléia de São Paulo um projeto de representação a ser enviado ao imperador, pelo qual demonstra a consciência de que desenvolver as comunicações era um passo necessário para impor a autoridade do governo central à totalidade do território nacional: "Senhor. Uma estrada partindo da Corte até a cidade de Porto Alegre e ramificada para as missões, será de utilidade tão evidente que escusa demonstrações, estreitará as relações comerciais e políticas entre as quatro províncias: Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo, Rio de Janeiro e a capital do Império, e não será menos útil a parte conside-

rada militarmente para facilitar o movimento e reunião de forças das mesmas províncias onde a necessidade o pedir".[42]

No que diz respeito especificamente à Assembléia Provincial, as estradas eram, ainda mais imediatamente, uma condição imperiosa para, ao fazer chegar sua autoridade às mais distantes localidades, permitir a submissão e o disciplinamento dos potentados locais. Em 1844 o presidente de São Paulo equiparava a importância da circulação de idéias à de produtos, para também justificar a prioridade dos investimentos em estradas: "Em uma província tão extensa como a nossa, contendo de Norte a Sul mais de duzentas léguas, e outras tantas de Leste a Oeste, de primeira e mais palpitante necessidade é a abertura e conservação de estradas que ponham em comunicação entre si os diferentes municípios espalhados por essa área imensa, tornando possível e fácil a circulação de idéias e produtos, destarte aumentando a indústria, o comércio e a civilização de seus habitantes".[43]

Três anos depois o papel político da rede viária era ainda salientado pelo engenheiro em comissão do governo da província encarregada de examinar o estado de algumas estradas, conforme seu relatório enviado ao dito governo: "As estradas são, por certo, únicas vias seguras por onde podemos chegar ao complemento da felicidade dos povos, ligando as suas relações comerciais e políticas — são os mais seguros meios de levarmos à posteridade a verdadeira grandeza dos homens e das nações".[44]

O Estado nascente tinha como uma de suas principais tarefas a construção de uma rede de comunicação eficiente, capaz de conduzir sua autoridade às mais distantes localidades. O empenho para impor as novas regras do jogo político encontrava eco na necessidade de fazendeiros e comerciantes de expandir a rede viária para viabilizar o escoamento de seus produtos. O poder provincial, ao se empenhar na construção e na manutenção de estradas, servia, ao mesmo tempo e convergentemente, tanto aos fazendeiros como ao governo central, desempenhando dessa forma um papel determinante na viabilização do Estado nacional, pois fornecia-lhe o meio material de chegar às localidades enquanto cooptava fazendeiros ansiosos por mais estradas.

Essa identificação de interesses não impedia, entretanto, que o governo provincial e os fazendeiros entrassem em constantes conflitos. Esses confrontos davam-se em vários níveis, envolvendo diversas questões, mas o mais freqüente era, exatamente, em torno daquele item em que tinham maior identidade: as estradas. Dada a convergência de interesses, mas não a pura e simples convergência correlata de demandas, eram constantes, por exemplo, as reclamações contra proprietários que procuravam intervir na determinação do traçado de uma nova estrada, para impedir que passasse por suas terras ou que não passasse muito distante delas, o que não raras vezes obrigava a um desnecessário e dispendioso prolongamento do caminho. O presidente de São Paulo, em 1839, justificava o atraso na abertura de uma nova estrada em Sorocaba

> pela oposição que fazem os proprietários dos terrenos por onde a mesma tem de passar, a cujo respeito notarei os obstáculos que encontra o governo na abertura de qualquer estrada ou atalho. Parece incrível, senhores, o ciúme que se tem de um palmo de terra em um país de tanta extensão e pela maior parte inculto; cegos pelo interesse do momento, preocupados com prejuízos muitas vezes quiméricos, os proprietários em geral fazem decidida e pertinaz oposição ao mais pequeno atalho que se pretenda abrir por suas terras, do qual o público e muitas vezes eles mesmos tem de colher, se não imediatamente, ao menos para o futuro, interesses certos e avultados.[45]

Um bom exemplo deste tipo de confronto foi o ofício enviado em 1835 pela Câmara Municipal de Atibaia ao vice-presidente da província, pelo qual se requeria a abertura de uma nova estrada, alegando que as tropas que se dirigiam a Bragança encontravam grande dificuldade em atravessar o rio Jaguari, devido ao fato de a única ponte disponível ser particular e o proprietário sistematicamente negar passagem, com medo de que a prática induzisse o governo a construir uma estrada em sua propriedade.[46]

A disputa entre tropeiros e proprietários parece ter sido constante e era arbitrada pelo governo provincial. Em 1847, por exemplo, tropeiros e proprietários recorreram ao governo provincial em busca de traçados distintos para a nova estrada que deveria ligar Jundiaí a São Paulo. Enquanto aos tropeiros interessava sempre o traçado mais curto e menos acidentado, os fazendeiros preocupavam-se em impedir que se passasse diretamente através de suas terras. Foi então apresentada à Assembléia da província uma representação assinada por 21 tropeiros, que pediam um novo traçado para a estrada a ser construída, pois do modo como ela estava planejada tornava o caminho mais longo e acidentado.[47] A Comissão de Obras Públicas da Assembléia paulista emitiu parecer favorável aos tropeiros, em detrimento dos fazendeiros que pressionavam contra o traçado mais curto. Outra fonte de conflito era a existência de uma demanda superior aos recursos disponíveis para a construção e a manutenção das diversas vias, o que redundava em uma luta interminável entre as várias localidades para serem favorecidas na elaboração do orçamento provincial. Apesar dos interesses locais ditarem algumas vezes o comportamento dos deputados, as demandas locais eram obrigatoriamente negociadas, já que cada decisão deveria contar com a aprovação da maioria. Além disso, nem sempre os deputados podiam decidir tendo em vista apenas os interesses locais ou dos grandes proprietários. Se no caso da arrecadação dos impostos o governo provincial somente contaria com rendimentos significativos se taxasse a principal atividade da região, enfrentando a resistência dos proprietários, no que concerne às obras públicas, a disposição para contemplar algumas demandas localistas precisava conviver com a necessidade de racionalizar os investimentos, a fim de não levar a província à bancarrota e potencializar, em termos de desenvolvimento econômico, os resultados das obras executadas. Esta era a preocupação do deputado gaúcho Fernandes Teixeira, quando afirmava em 1848 na Assembléia riograndense: "Ei de pedir a esta Casa para se nomear uma comissão dos homens mais entendidos nos negócios da província para examinarem as obras que são mais necessárias por terem preferência às outras, conquanto necessárias sejam todas".[48]

Em várias províncias foi criado um órgão responsável pelo planejamento, execução e fiscalização das obras públicas. Em Pernambuco a Administração Geral das Obras Públicas, criada em 1846, contava com dezoito empregados, entre engenheiros, inspetores de estrada, desenhistas, almoxarife, escriturário, etc.[49] Em São Paulo, os deputados criaram uma Diretoria de Obras Públicas encarregada de examinar as questões viárias e fornecer informações objetivas que subsidiassem as decisões sobre investimentos. Além da criação da Diretoria de Obras Públicas, outras soluções foram ainda tentadas, como a divisão e a classificação das estradas em provinciais, municipais e particulares, com o intuito de estabelecer quais dentre elas seriam objeto de investimentos provinciais e quais seriam de responsabilidade do poder local. Essa iniciativa não teve, entretanto, os efeitos práticos esperados, pois a falta de recursos das municipalidades as impedia de arcar com as despesas necessárias para a manutenção das estradas sob a sua jurisdição, o que devolvia a situação ao seu estado anterior.

Numa outra tentativa de encaminhar o problema, a Assembléia Legislativa de São Paulo aprovou também, em 1836, uma lei de desapropriação. Segundo esta, entre as eventuais razões que permitiriam ao governo desapropriar um terreno estava a abertura ou o melhoramento de estradas. Ao determinar as regras de cálculo para a indenização a ser recebida pelo proprietário, a lei concedia ainda um tratamento diferenciado para os casos em que a desapropriação era devida à construção de uma nova via: a indenização seria apenas referente a benfeitorias feitas no terreno e mesmo assim apenas quando tais perdas não fossem compensadas pelas vantagens que resultariam da estrada construída.[50]

Os obstáculos para construir e conservar estradas eram inúmeros e variados. O presidente do Legislativo provincial paulista listaria, em 1841, alguns deles, na sua fala de encerramento dos trabalhos daquele ano:

> Não é fácil, senhores, em um país nascente e pouco conhecido, e em que, portanto, tudo é novo e tudo escasso, proceder com presteza e êxito seguro nos melhoramentos que se empreen-

dam. É assim que vós encontrastes, e por tempo vossos sucessores encontrarão, não pequenos obstáculos em cortarem a província de vias de comunicação que ofereçam meios de transporte convenientes e pouco dispendiosos. A ignorância da topografia do país; a falta de conhecimentos profissionais para os exames e formação dos planos convenientes, sem o que há risco de se ser surpreendido, como já tem sucedido, por um fatal desengano; a carência de braços idôneos para sua execução; a falta, enfim, de cabedais suficientes; tudo obriga a proceder com pausa e prudência.[51]

Entre todos os obstáculos citados, interessa aqui examinar mais detidamente aquele referente à carência de braços para as obras públicas. As primeiras tentativas de sanar essa carência demonstram a dinâmica do poder provincial no sentido de ir, paulatinamente, resolvendo os principais obstáculos à expansão da economia da província e fornece subsídios para compreender as relações entre governo provincial e fazendeiros. Neste sentido vale a pena se deter na experiência de São Paulo.

A ausência de mão-de-obra disponível em número satisfatório explica-se facilmente pelas características mais intrínsecas ao próprio sistema. De um lado, os escravos eram totalmente absorvidos pela agricultura de exportação em expansão, enquanto, de outro, os trabalhadores livres, que existiam em relativa abundância, viviam em condições tais que lhes permitiam abster-se de vender sua força de trabalho de maneira sistemática, ao encontrar formas de sobrevivência alternativas, como o dedicar-se à agricultura de subsistência, muitas vezes na qualidade de agregado de algum grande fazendeiro.[52] A carência de jornaleiros era uma queixa constante nos relatórios dos vários presidentes de São Paulo, no decorrer de toda a primeira metade do século XIX. Todos tinham, mais ou menos, o mesmo conteúdo deste, enviado à Assembléia Legislativa em 1836:

> O governo conhece as dificuldades que encontrará em achar jornaleiros para empregar [...] porque um país novo, onde há abundância de emprego e de lugar e grande falta de braços, sendo demais pouco afeiçoados a trabalhos pesados os que se acham nas circunstâncias de serem empregados nas estradas, por isso que encontram outros meios de subsistência mais fáceis. [...] Daqui tem nascido a interrupção dos trabalhos, principalmente nas épocas em que esses mesmos poucos jornaleiros livres que se conseguem, os abandonam para irem cuidar de sua acanhada lavoura.[53]

Anos mais tarde, em 1842, o então presidente de São Paulo demonstrava, por sua vez, uma grande preocupação com o problema, apresentando sua própria versão de uma explicação e arriscando uma proposta de solução, ao tratar especificamente da guarda policial num relatório enviado à Assembléia Legislativa:

> Se acaso se impusesse à guarda policial, ainda que com toda moderação e estabelecendo fortes cautelas contra os abusos, a obrigação de trabalhar nos serviços das estradas do município, durante o intervalo dos trabalhos da lavoura, é muito provável que diminuíssem as dificuldades em que se vê o governo para reunir trabalhadores, ainda pagando altos salários, para a fatura de estradas e outras construções. Com isso não faria agravo algum a homens que não são proprietários, e que vivem geralmente como jornaleiros; mas a quem não estimula o desejo de ganhar, desde que possam contar com um recurso qualquer para subsistirem por um certo tempo.[54]

Esse obstáculo à implementação de obras e serviços públicos em geral, e à expansão viária em particular, perdurava e prejudicava a tal ponto que, em 1841, a Comissão de Obras Públicas da Assembléia paulista emitiu um parecer favorável ao pedido feito pelo arrematante da estrada entre Paranapanema e Xiririca no sentido de ser exonerado da obrigação assumida devido, simplesmente, à impossibilidade "de concluir a empresa com a falta de jornaleiros em tais lugares".[55]

A possibilidade de sobreviver graças aos frutos de uma modesta lavoura tornava o trabalho assalariado nas estradas, ao lado dos determinantes sociopolíticos, uma alternativa meramente eventual. Compreensivelmente, esse caráter eventual comprometia o cronograma de construção das estradas, cujo ritmo estava condenado, desse modo, a oscilar de acordo com a disponibilidade tão imprevisível quanto inconstante dos jornaleiros. Paralelamente, o latifúndio consumia praticamente todos os escravos disponíveis. Em 1844 o administrador da estrada da Maioridade enviaria um relatório ao diretor de Obras Públicas no qual afirmava: "Só nos meses em que a safra de açúcar se tem ultimado é que se obtém maior número de braços trabalhadores, constantes de escravos em sua maioria [...]. Cabe aqui expor a V. S. que a prática me tem feito reconhecer que a consignação decretada para essa obra é superior ao número de braços jornaleiros que a esta se tem juntado, apesar mesmo do vantajoso jornal de 640 rs. diários".[56]

A dificuldade em alugar escravos pertencentes aos grandes proprietários rurais espelha a dimensão ambígua das relações entre os interesses públicos e os privados. Neste caso, o governo provincial, empenhado em conseguir trabalhadores em quantidade suficiente para imprimir um bom andamento às obras de ampliação e conservação da rede viária, à falta dos jornaleiros, dispunha-se a pagar aos fazendeiros um aluguel pelo uso dos seus escravos. Porém, muito embora fossem os maiores e mais diretamente beneficiados por essas mesmas estradas, os latifundiários esperavam do governo soluções que não lhes comprometessem ainda mais uma produção já onerada pelos impostos deles cobrados. Entendiam ser dever do governo atender à sua necessidade de estradas sem que, para tanto, se sentissem obrigados a compartilhar diretamente dos ônus de sua concretização. Relutavam e resistiam em dispor de seus escravos, só vindo a fazê-lo nos períodos em que se tornavam dispensáveis para a lavoura, e ainda cobrando um alto preço por sua disponibilização.

O problema viria a assumir proporções alarmantes, pois paralisava as obras mais prementes para a expansão da principal atividade econômica da província. O governo paulista adotou então diversos

tipos de solução. Entre elas, a tentativa de criar escolas técnicas com o objetivo de formar diretamente trabalhadores especializados. Nesse sentido, em 1848, por exemplo, o deputado Pinto Jr. apresentou à Assembléia de São Paulo um projeto para a criação do Colégio de Artes e Ofícios Mecânicos, visando ao ensino dos órfãos pobres e dos filhos de pais indigentes. Nele deveriam se formar carpinteiros, pedreiros, ferreiros e fundidores, com especialização, entre outras, na construção de pontes e calçadas, além das demais demandas principais das obras públicas.[57] No ano seguinte, novo projeto semelhante foi apresentado, agora para a criação de um liceu que visava à mesma clientela, mas no qual seriam, por sua vez, oferecidos dois cursos específicos: de subdiretor de estradas e de operário viário.[58]

Em complementação a essas medidas educacionais, o governo apelou também para a pura força coercitiva de que dispunha, obrigando os trabalhadores livres a empregarem-se nas estradas e os fazendeiros a cederem parte de seus escravos para esse mesmo fim. Tomou também a iniciativa de trazer mão-de-obra do exterior, utilizando os recursos públicos para recrutar os braços necessários onde quer que eles existissem em abundância e se encontrassem em disponibilidade. Dessa forma, o governo provincial antecipava-se aos fazendeiros no esforço de buscar alternativas à mão-de-obra escrava.

A obrigatoriedade do trabalho nas estradas foi proposta na Assembléia paulista em 1837, em um projeto de Vergueiro, que tinha por objetivo organizar e planejar a construção e a manutenção de estradas na província.[59] Não se impunha o trabalho gratuito: o governo provincial comprometia-se a pagar um salário compatível com o valor que seria pago pelo mesmo trabalho por qualquer outro empregador na mesma época. Apesar disso, a lei parece não ter surtido o efeito esperado, já que em 1839 o presidente da província, em relatório dirigido à Assembléia Legislativa, exortava os deputados a estabelecerem uma pena aos jornaleiros livres e aos senhores de escravos que não cumprissem a lei de 1837.[60]

Em 1846, uma nova lei seria decretada. Foi nesse ano que o deputado Rodrigues dos Santos apresentou um projeto que, uma vez aprovado, ficaria conhecido como a Lei da Corvéia, que estabelecia

a obrigatoriedade de os jornaleiros prestarem serviços nas obras públicas e de os fazendeiros cederem seus escravos. Previa ainda penalidades para os faltosos, incluindo os proprictários que se recusassem a ceder seus escravos. A lei, no entanto, era de mais fácil redação que execução. Em ofício enviado ao presidente de São Paulo, em 1846, o delegado de Jundiaí informava que, uma vez expedidas as providências necessárias para fazer cumprir a Lei da Corvéia,

> nenhum jornaleiro voluntariamente se apresentou, estamos pois no caso de coagir, segundo a lei citada [...] Segundo o art. 3º da mesma lei só podem ser coagidos a trabalhar nas estradas aqueles jornaleiros que se empregam em uma profissão adequada ao trabalho das estradas e que costumam receber um estipêndio diário. Ora, V. Exa., que há quase três anos preside a esta província e que tão esclarecido é, não estranhará que eu diga que neste município de Jundiaí não há tais jornaleiros, porquanto é bem sabido que aqueles que neste município alugam os seus serviços empregam-se como arrueiros ou camaradas de tropas.[61]

Às dificuldades de se fazer cumprir a lei vinham se somar as pressões do governo central, que a considerava inconstitucional. Em 1846 um parecer do Conselho de Estado defendia a revogação da lei:

> Não pode a Seção pensar que a mera deficiência de trabalhadores voluntários seja suficiente razão para sancionar uma lei, cujas disposições são tão onerosas, que impõe tão pesado encargo, com tanta desigualdade a uma só classe de cidadãos, que pode dar lugar a tantos abusos [...]; por isso é de parecer que bem fará o governo se promover a sua revogação. Além do que leva ponderado, consta à Seção e é público que esta lei já tem sido causa de vexames e até de crimes e desgraças na província de São Paulo.[62]

Mas os pareceres do Conselho de Estado tinham caráter apenas consultivo e a revogação dependia de uma decisão do parlamento, que acabou não se manifestando sobre a Lei da Corvéia. A lei permaneceu em vigor até que a própria Assembléia paulista decidiu revogá-la em 1850, provavelmente em vista de sua ineficácia na resolução do problema de fornecimento de mão-de-obra, ao mesmo tempo que era fonte de constantes atritos nas localidades onde se procurava aplicá-la.

A imigração foi, desde logo, considerada uma saída para o abastecimento sistemático de trabalhadores para as obras públicas. Em 1835 foi aprovado um projeto que autorizava o governo a empregar quatro contos de réis "no ajuste e transporte de colonos para serem empregados na fatura da estrada da serra",[63] enquanto no orçamento daquele mesmo ano seria estipulado que uma parte dos rendimentos das estradas, obtidos nas barreiras, seria utilizada no engajamento de colonos estrangeiros.[64]

Em 1838 foram adotadas medidas para recrutar trabalhadores diretamente na Europa, prescindindo da mediação do governo central. Naquele ano, o presidente de São Paulo informaria à Assembléia Legislativa da província ter tomado as providências necessárias para iniciar a construção da estrada da Maioridade, que deveria ligar a capital de São Paulo à cidade portuária de Santos, com o recrutamento na Europa de trabalhadores especializados.[65] Para a realização desse empreendimento, o presidente colocou à disposição do major Bloem, designado para ir à Europa recrutar os trabalhadores, 3.642 libras esterlinas. Os alemães trazidos por ele logo foram empregados na construção da nova estrada da Maioridade, bem como na manutenção da via ali já existente. Conforme descreve Daniel Kidder, em 1839 os alemães trabalhavam ao lado dos jornaleiros nacionais: "O caminho, apesar de simples trilho batido, impróprio para veículos de qualquer tipo, tem sido freqüentemente reparado devido ao intenso tráfego de tropas. Tivemos ocasião de passar por diversas turmas de conserva sob a superintendência oficial. Nesse serviço encontramos um grupo de alemães recém-chegados. Os demais operários eram principalmente mulatos e índios".[66]

A experiência, no entanto, acabou impregnada dos mais variados percalços, revelando-se, no final, um fracasso. É o que se pode depreender do relatório do presidente da província, em 1840, no qual ele explicitamente lamenta "o fatal contrato celebrado com os trabalha-

dores alemães",[67] um verdadeiro equívoco financeiro, já que os gastos com os imigrantes consumiam todo o rendimento da barreira de Cubatão, não restando nada "para todas as demais estradas e suas imensas e importantíssimas ramificações".[68] Como se isso não bastasse, os imigrantes não tinham uma formação adequada para o trabalho nas estradas. Dos 166 trabalhadores trazidos, apenas 72 tinham profissões anteriores compatíveis com as tarefas que deveriam vir a desempenhar no Brasil. O restante dividia-se entre alfaiates, barbeiros, padeiros, músicos e outras profissões inteiramente alheias ao duro trabalho viário.[69] Alguns anos depois, em 1849, um relatório sobre a imigração para as obras públicas explicitava esses problemas: a completa inadequação dos imigrantes às tarefas, o intenso conflito entre as suas expectativas e as reais oportunidades de trabalho oferecidas, a indisciplina e a acentuada disparidade entre seu modo de vida na Europa e as condições que encontravam no Brasil: "Um outro motivo que estas famílias pobres com velhos, crianças e doentes se não podem sentir contentes é que no Brasil para os pobres não há leite, manteiga, vinho, cerveja, casas com muitos cômodos, médicos e outras muitas coisas de que eles se devem desacostumar".[70]

Os imigrantes não demonstraram nem a docilidade, nem a servilidade, nem o desempenho que deles se esperava. Eram insubordinados, fugindo freqüentemente, e não menos freqüentemente promovendo rebeliões contra suas condições de trabalho. No seu relatório de 1839, o presidente de São Paulo comunicava a chegada dos alemães e a sua subseqüente fuga: "Sinto, snrs., ter de anunciar-vos que já se evadiram 27 destes trabalhadores, dos quais se apreenderam uns 12, e juntamente que certo número deles tem dado provas de sua má índole e comportamento, insultando o Diretor e entregando-se à ociosidade e embriaguez".[71]

De modo semelhante, o diretor da estrada da Maioridade, engenheiro L. A. Bresser, enviaria diversos ofícios ao presidente da província durante o ano de 1839, dando conta das dificuldades em submeter os trabalhadores alemães:

> Por vezes tenho tido a honra de participar a V. Exa. que cenas bem desagradáveis têm sido representadas pelos trabalhadores alemães; igualmente tenho implorado o socorro de V. Exa. para assegurar minha existência, sustentar a ordem e fornecer meios para o adiantamento da obra. V. Exa. deu, com efeito, ordens para que eu recorresse aos meios da força, porém esses meios foram insuficientes. [...] Por algum tempo tudo ia bem depois que prendi alguns dos principais desordeiros que insultaram os feitores, etc. [...] e a ordem teria sido restabelecida se os feitores me coadjuvassem, porém estes declararam que antes querem largar do seu emprego do que trabalhar por 660 rs. diários.[72]

Em 1840 informava o presidente da província à Assembléia Legislativa a ocorrência de uma sublevação, envolvendo cerca de uma dúzia dos alemães que trabalhavam na referida estrada da Maioridade. Informações a ele fornecidas pelo inspetor da estrada de Curitiba davam conta de que os alemães para lá enviados eram também indisciplinados e revoltosos.[73] Os alemães trazidos pelo major Bloem, cinco anos depois de sua chegada, ainda sofriam descontos em seu jornal com vistas ao pagamento das passagens de seus familiares, como informa um ofício do administrador da estrada da Maioridade, enviado ao presidente da província no ano de 1844: "Tenho a honra de responder à portaria de V. Exa. de 21 do corrente: que realmente recebi a ordem do governo datada de 19 de janeiro, pela qual os trabalhadores que ficaram devendo a passagem de suas famílias são obrigados a pagar a quarta parte de seu ganho e assevero que, afora algumas exceções, sempre se tem praticado isso, todavia confesso haver aberrado da norma prescrita em casos de doença ou de óbito acontecidos em algumas famílias".[74]

A imigração não se mostrou, num primeiro momento, minimamente satisfatória. Mas, embora as soluções adotadas pelo governo paulista não tenham resolvido definitivamente o problema da carência de trabalhadores para as obras públicas, elas foram suficientes para permitir que estas obras fossem executadas. Além disso, as

ações do governo provincial perante a carência de mão-de-obra foram essenciais para que, exercendo sua autonomia, pudesse futuramente vir a se constituir num poderoso aliado dos fazendeiros paulistas na busca de um substituto para o escravo. Por outro lado, a análise da atuação do governo de São Paulo nesta questão demonstra que a elite provincial, embora comprometida com investimentos na expansão econômica, que interessava diretamente aos fazendeiros, acabava por assumir uma visão diferente da destes últimos. Para a elite política da província, a tarefa de garantir a expansão econômica passava por enfrentar obstáculos cuja solução muitas vezes contrariava os interesses de fazendeiros individuais.

Os problemas enfrentados em São Paulo para a construção e a manutenção de estradas que viabilizassem o escoamento da produção para o porto e de cuja solução dependia a expansão da agricultura de exportação já foram analisados anteriormente por Emilia Viotti da Costa.[75] No entanto, sua avaliação sobre o resultado da atuação do governo paulista é negativa, na medida em que a autora considera que o problema só foi resolvido com a chegada da ferrovia, a partir do final da década de 1860. Mas é preciso considerar que, se o problema só foi definitivamente resolvido com a rede ferroviária, isto não significa, contudo, que os investimentos em estradas no período anterior não tenham sido essenciais para viabilizar a constante expansão da cafeicultura na província. As próprias ferrovias só foram possíveis porque os investimentos do governo provincial, ao contribuirem para a expansão econômica, tornaram a província atraente para o capital inglês e possibilitaram a acumulação de capital privado, ambos responsáveis pela construção da rede ferroviária.

A disputa entre as várias localidades e os diversos setores da elite da província pela obtenção de favorecimentos e para a defesa dos seus interesses passou a ter no governo provincial o seu principal meio de canalização e manifestação. Nas decisões referentes à alocação de verbas e na apreciação das posturas e demandas municipais, os deputados oscilavam entre defender suas localidades de origem e fazer valer os interesses do governo provincial. Nas três províncias estudadas as discussões e resoluções davam ensejo a que cada deputado procurasse beneficiar os municípios onde tinha seus negócios e residência. Ao mesmo tempo, entretanto, demonstravam estarem conscientes da necessidade de racionalizar os investimentos de modo a propiciar o desenvolvimento da economia da província como um todo, fonte principal de arrecadação tributária. Nesse sentido, preocupavam-se, por exemplo, em estabelecer um plano eficiente de expansão da rede viária, sem se submeter às pressões deste ou daquele fazendeiro, pois desta eficiência dependia o melhor escoamento da produção.

EMPREGOS PROVINCIAIS E FORÇA POLICIAL

O exercício da autonomia passava também pelo controle dos empregos provinciais e municipais, contemplado pelo Ato Adicional através da faculdade que se concedia às Assembléias de nomear empregados e de criar, extinguir e modificar empregos. Como foi apontado anteriormente, a Interpretação do Ato teve como um dos seus objetos a restrição da competência das Assembléias nas decisões sobre empregados gerais. Quanto aos empregos provinciais e municipais, estes permaneceram sob a esfera de decisão das províncias, o que significava que legislavam sobre matéria de grande importância para o sistema político. Em um país como o Brasil do século XIX decidir sobre empregos era uma atribuição estratégica, pois eles constituíam uma poderosa moeda de troca no jogo clientelista e constituíam peça fundamental na cooptação dos grupos locais. Nos anais das Assembléias de São Paulo, Rio Grande do Sul e Pernambuco aparecem constantemente discussões e decisões referentes a empregos, tanto no esforço de regulamentá-los, com a aprovação de uma legislação específica, como arbitrando as demandas municipais, porque, para contratar qualquer empregado, as Câmaras dependiam da aprovação da Assembléia Provincial. Em 1847, por exemplo, foi discutido na Assembléia gaúcha um projeto que regulamentava os empregos provinciais. Nele estavam prescritas todas as regras referentes à contratação e ao regime de trabalho que vigorariam entre os funcionários da província.

Vale a pena transcrever alguns artigos que mostram como a Assembléia tinha autonomia para tomar decisões fundamentais na organização da rede de empregados públicos:

> Artigo 1º Não podem ser nomeados para os empregos públicos provinciais os que não forem cidadãos brasileiros, os analfabetos, os menores de 21 anos, os maiores de 60 anos [...] competir por acesso, os culpados, os falidos durante o prazo do compromisso ou moratória, os pródigos e os que por sentença estiverem privados da administração dos seus bens. [...] Artigo 3º a nomeação será discricionária por acesso ou concurso. São de nomeação discricionária procurador fiscal, chefes de repartições públicas ou os que por lei não forem declarados de nomeação por acesso ou concurso. São de nomeação por acesso todos os empregados de escrituração e contabilidade já providos nas repartições de Fazenda, com exceção do parágrafo precedente, que compreende também o contador da contadoria. Perderá o direito ao acesso o que por duas vezes tiver sido condenado por crime de responsabilidade no emprego.[76]

O volume dos empregos provinciais parece ter sido significativo. Não foi possível fazer o levantamento do número de empregados em São Paulo e Pernambuco, mas os dados encontrados para o Rio Grande do Sul fornecem indícios da magnitude desses empregos. No relatório do presidente da província, de 1848, as tabelas anexas que discriminam as despesas do orçamento compõem o equivalente a uma folha de pagamento da província, na medida em que apresentam os nomes dos empregados por categoria com os respectivos ordenados. Foi possível contar um total de 891 empregados provinciais distribuídos entre várias atividades, incluindo a força policial. Um número expressivo para uma província como o Rio Grande do Sul, que não se encontrava entre as mais ricas e as mais populosas do Império.

As constantes solicitações de emprego eram mediadas pela influência política e, no que diz respeito aos empregos provinciais e municipais, os deputados dispunham de ampla margem de ação para favorecer seus apadrinhados, maior inclusive do que o próprio presidente da província, pois este acabava sendo obrigado a se submeter às relações clientelistas controladas pela elite provincial. Em 1849, por exemplo, o presidente de Pernambuco teve seu pedido negado quando tentou obter a contratação de um determinado indivíduo para o posto de feitor na construção de uma estrada. Na resposta à solicitação do presidente, o administrador-geral de Obras Públicas deixa claro que em caso de contratação pretendia beneficiar seus próprios apadrinhados:

> O serviço de feitor nesta repartição não é fixo porque só existe quando há trabalho, o que agora não acontece e por esta razão algumas pessoas que aqui se prestam a este de há muito tempo, com exemplar conduta, e já inteiramente práticas, estão como sem ter em que se empregarem, e sem meios de sustentar (alguns) numerosa família de que são sobrecarregados. Assim pois não é possível por hora ser neste serviço empregado o suplicante Manoel José de Santa Ana, cujo requerimento informo conforme V. Exa. me ordenou por seu respeitável despacho.[77]

O direito das Assembléias de criar e extinguir empregos provinciais e municipais, bem como o de nomear e demitir empregados, não era questionado e foi plenamente exercido, embora alguns itens específicos, como o referente ao direito de as Assembléias decidirem sobre a aposentadoria de seus empregados, gerasse controvérsia. O controle sobre os empregados provinciais e municipais garantia para a elite provincial capacidade de organizar uma administração pública autônoma e instrumentos para se impor no jogo político clientelista.

Do corpo de empregados provinciais fazia parte aqueles que compunham a força policial, cuja organização e sustento era de competência das Assembléias Provinciais, o que garantia a capacidade de exercer parte do poder coercitivo estatal. Enquanto o governo central tinha sob sua responsabilidade e direção o Exército e a Marinha, destinados a defender a segurança da nação, para as províncias ficava reservada a organização e a responsabilidade sobre a principal força com poder de

polícia, destinada a manter a ordem interna cotidiana, a força policial. Já a Guarda Nacional era utilizada na repressão de movimentos de maior abrangência e organização, como no caso de revoltas de grandes proporções. Esta perspectiva fica clara no relatório do ministro da Guerra, Jerônimo Francisco Coelho, apresentado à Câmara em 1858:

> Em todos os países regulares há organizada uma força especial, destinada às diligências policiais e inteiramente distinta da do Exército; e a deste só acidentalmente presta auxílio àquela força. Entre nós de direito e por lei constitucional está adotado o mesmo princípio, pela criação da força policial a cargo das administrações provinciais. [...] O Ato Adicional qualificou de provincial o serviço das forças de polícia. Isto pode ser um inconveniente, pode mesmo entender-se que o serviço destas forças deva ser antes considerado serviço geral. Mas então uma nova lei assim o declare e ela providenciará sobre os meios competentes para o bom desempenho deste serviço.[78]

O ministro reclamava da utilização das tropas de linha nas funções de polícia em algumas províncias, tendo em vista o pouco investimento destas na organização da força policial. Reivindicava a aplicação do Ato Adicional, para que se respeitasse a divisão de competências, sem a utilização, portanto, dos soldados do Exército nestas funções. Diante da negligência de alguns governos provinciais em relação à organização da força policial, que obrigava a intervenção do Exército, o ministro aventava a possibilidade de uma reforma constitucional que transferisse para o centro as funções de polícia. Mas o próprio ministro ponderava que isso resultaria em agravar o "tesouro com um grande excesso de despesa".[79] Não apenas o Ato Adicional não foi revisto neste ponto, como a divisão de competência entre governo central e provincial se afigurava como condição para liberar o Exército para sua função na defesa da segurança nacional. No relatório do ministro da Guerra de 1865, com o Brasil já envolvido na guerra contra o Paraguai, entre as medidas consideradas necessárias para garantir o sucesso militar encontrava-se a seguinte: "As províncias devem ter os seus

corpos policiais em estado de auxiliarem a ação da justiça, e a força de linha elevada ao número necessário achar-se-á desembaraçada para receber a devida instrução e guarnecer pontos importantes".[80]

Em contrapartida, não era incomum Assembléias Provinciais queixarem-se de que dependiam inteiramente de sua força policial para manter a ordem, dada a ausência, indevida no seu entender, de tropas de linha no interior da província. Em 1847, por exemplo, na Assembléia pernambucana o deputado Peixoto Brito afirmava:

> [...] não posso encarar, na atualidade, a fixação da força policial como uma necessidade policial; eu a considero como uma necessidade política e administrativa. [...] a paz e a tranqüilidade necessitam de apoio, e que, na falta daquele com que deveríamos contar, que é a força de linha, devemos valer-nos dos nossos pequenos recursos. [...] E não é a primeira vez que, em circunstâncias apuradas, em crises melindrosas, temos sido abandonados a nossos recursos e só a eles; recordem-se os nobres deputados que a força policial, sendo segundo sua criação, privativa da polícia, por muitas vezes se tem apresentado no campo de batalha para fazer o serviço da tropa de linha [...] temos necessidade de revestir o poder provincial da força precisa para desvanecer inteiramente as esperanças de alguém que tenha desejos de alterar a paz pública.[81]

Fica clara a importância da força policial como instrumento nas mãos da elite provincial na manutenção da ordem interna, instrumento garantido pela autonomia que esta elite gozava na organização de um aparato coercitivo sustentado pelas rendas provinciais. Anualmente era discutido e aprovado um projeto de organização da força policial no qual era discriminado o contingente, sua distribuição pelo território da província, o soldo e outros itens referentes ao funcionamento da força. Em Pernambuco, por exemplo, a força policial contava com 600 homens até 1847, quando o projeto aprovado naquele ano aumentou este contingente para 800 praças.

Outra função importante da força policial era a de garantir a cobrança dos tributos. Em 1839, por exemplo, diante da notícia de que havia uma conspiração para matar o inspetor da barreira da ponte da Madalena e depois fazer o mesmo com seu substituto, para que assim ninguém mais aceitasse o cargo e fosse extinta a cobrança da taxa de passagem na dita ponte, o inspetor de obras públicas de Pernambuco dirigiu um ofício ao presidente da província requerendo "que o destacamento que serve de guarda à barreira seja reforçado com mais três homens visto ser contínuo de dia e de noite o serviço que ali tem de fazer e poder haver uma sentinela rondante de noite a fim de não consentir pessoas paradas na ponte; requerendo que o mesmo destacamento seja bem armado e municiado de pólvora e bala".[82]

No Rio Grande do Sul, por sua vez, a força policial contava com cerca de 600 praças, incluindo aí uma companhia de infantaria para o serviço da capital. No projeto aprovado em 1847 era prevista uma quantia de R$ 177:540$480 para cobrir os gastos com a manutenção da corporação. De acordo com o projeto, caberia ao presidente estabelecer o regulamento que regeria seu funcionamento e distribuir seu contingente pelas diversas comarcas.[83] Na discussão em plenário o deputado Afonso questionou o fato de o projeto não determinar o soldo dos soldados e oficiais. Ao que seu autor, deputado Lopo, respondeu que isso ficaria a cargo do presidente da província. O deputado Afonso argumentou em favor da pertinência de constarem do projeto as quantias a serem pagas recorrendo ao disposto pelo Ato Adicional:

> O Ato Adicional nos impõe a obrigação de fixar a força policial, assim como de legislar a respeito de tudo quanto lhe é conveniente. O presidente da província dará uma forma a essa força. Bem, com isso convenho eu, porque a comissão teve em vista esse mapa apresentado pela presidência. Mas, quanto aos vencimentos dos soldos, como ficará isso? [...] O presidente poderá entender, por exemplo, que os soldados devem ser menos aquinhoados, e aí está uma disposição que me parece menos razoável.[84]

O projeto foi afinal aprovado, depois de complementado com um artigo que estabelecia os soldos, e encaminhado para a sanção do presidente. No entanto, a sanção foi negada e o projeto voltou para discussão na Assembléia. Este é um bom exemplo dos eventuais atritos que ocorriam entre deputados eleitos pela elite da província e presidente nomeado pelo governo central. O veto foi acompanhado pela seguinte justificativa do presidente:

> Para sancionar esta lei, necessito previamente os seguintes esclarecimentos aos artigos 6º e 10º. Ao artigo 6º: se a precedência de um conselho de investigação compreende todas os casos em que a demissão do oficial for julgada conveniente, ou se é limitada aos casos propriamente disciplinares. Nos de pura confiança, não posso presumir que fosse da mente dos ilustres legisladores coatar as atribuições da presidência e menos ainda pô-las em perigo. Ao artigo 10º: se o preço de 200 réis para a etapa às praças do corpo é invariável para todos os lugares aonde há aquartelamento de companhias, ou indicativa no mínimo do preço da etapa.[85]

No debate que se seguiu os deputados que defendiam o projeto questionaram a pertinência do veto, alegando que não cabia ao presidente negar sua sanção porque tivesse dúvidas sobre alguns artigos, o que não estaria de acordo com o Ato Adicional. Este estabelecia que o presidente só poderia negar sanção desde que fundamentasse com determinadas razões a sua negativa. As dúvidas apresentadas pelo presidente não seriam, de acordo com esses deputados, razões no sentido que estava previsto pelo Ato Adicional, o que justificou a derrubada do veto. O deputado Ulhoa Cintra, por exemplo, afirmava:

> O presidente da Província não procedeu, em minha opinião, de um modo conveniente, ou ao menos não obrou segundo prescreve o Ato Adicional. A Lei das Reformas Constitucionais

expressamente determina que o presidente, quando negar sua sanção a um projeto, dê as razões por que o faz. Mas porventura cumpriu ele esse preceito do Ato Adicional? Não, certamente. S. Exa. não diz que dá nem tampouco que nega a sua sanção a este projeto. O que ele disse é que não o pode sancionar sem que previamente obtenha da Assembléia tais e tais esclarecimentos. Isto não é regular. A lei só lhe confere o direito de sancionar ou não sancionar. [...] Mas a lei, neste caso, não lhe dá a faculdade de exigir esclarecimentos da Assembléia, e por conseguinte, o seu procedimento é bastante irregular.[86]

A força policial parece ter sido um foco constante de atrito entre a Assembléia gaúcha e o presidente da província. Em 1853 houve nova discussão sobre veto do presidente à lei que fixou a força policial para o ano anterior. A alegação apresentada pelo chefe do Executivo era que o Ato Adicional não continha permissão expressa para que as Assembléias Provinciais decretassem o recrutamento forçado como meio para o preenchimento da força policial. Os deputados dividiram-se na reação ao veto. Enquanto alguns defendiam a decisão presidencial, outros argumentavam que a permissão para o recrutamento forçado estava implícita no Ato. Interessante, nesse sentido, é a argumentação do deputado Afonso, que recorre ao espírito do legislador para justificar esse entendimento:

> Na época em que se promulgou o Ato Adicional o espírito do legislador, como os nobres deputados hão de convir comigo, tendia todo às franquezas provinciais, à descentralização, a dar às Assembléias provinciais uma força extraordinária; e como quando se trata de conhecer o espírito de qualquer lei devemos até remontar às épocas em que ela foi promulgada, me parece que esta consideração vem muito a propósito para pensarmos que a intenção do legislador não podia ser outra senão armar as Assembléias provinciais de um meio pelo qual pudessem conseguir a força policial precisa, decretando o recrutamento. [...] A Interpretação do Ato Adicional foi então promulgada em maio de 1840; e porventura nesta interpretação há disposição alguma que ponha em dúvida a atribuição das Assembléias provinciais de poderem determinar o recrutamento como meio de completar a força policial? Não de certo; e isto que significa? Sem dúvida o assento tácito à idéia de que as Assembléias provinciais têm essa competência [...] o Ato Adicional foi promulgado em 1834 e desde então até agora têm as Assembléias provinciais constantemente decretado o recrutamento para tornar efetiva a força policial, têm julgado que essa atribuição é sua, e até hoje a Assembléia Geral não tem revogado uma só dessas leis.[87]

Seu argumento estava em que para aqueles diversos temas não tratados na Interpretação continuava valendo o Ato Adicional e este deveria ser entendido segundo a doutrina que determinou sua elaboração: a garantia da autonomia provincial. O mesmo deputado argumenta ainda contra o fato de o Conselho de Estado ter dado parecer em favor do veto. Segundo ele apenas a Assembléia Geral tinha o poder legal para tomar tal decisão. O importante a salientar aqui é que na ausência de determinações explícitas, tanto no Ato como na sua Interpretação, abria-se a possibilidade para as Assembléias ampliarem sua gama de atribuições, que só podia ser cerceada por decisão da Assembléia Geral. Tentativas houve de transferir para o governo central o controle sobre a força policial. Em 1869, por exemplo, o relatório do ministro da Justiça pedia "uma lei geral na qual se estabeleça a organização geral da força de polícia, cujo número (o número somente) compete às Assembléias Provinciais fixar conforme as necessidades locais".[88]

No entanto, foram tentativas sem sucesso, que não lograram retirar das Assembléias Provinciais seu controle sobre a força policial. E exatamente por isso ocorriam atritos entre governos provinciais e geral no que se referia à força policial, mais especificamente à utilização do recrutamento forçado como método para preencher o contingente da corporação. Da mesma forma que em relação aos empregos o pomo da discórdia foi a aposentadoria e em relação aos impostos a taxação de produtos vindos de outras províncias, o recrutamento forçado era fonte de atrito entre províncias e centro. Voltarei a estes

temas no próximo capítulo.

AUTONOMIA E MUNICÍPIOS

Se o Ato Adicional consagrou a autonomia no âmbito provincial, no que dizia respeito às localidades prevaleceu a centralização. A divisão da competência tributária realizada pelo Ato Adicional e por várias leis posteriores dividira os rendimentos majoritariamente entre o governo central e o provincial, reservando uma parcela insignificante para as municipalidades. A dependência financeira destas últimas em relação ao poder provincial tornou-se desse modo aguda, como se pode depreender da descrição feita pelo presidente de São Paulo, em relatório enviado à Assembléia Legislativa em 1840:

> Para que fiqueis inteirados do insignificante rendimento de todas as Câmaras Municipais e, por conseqüência, da falta de meios para melhoramento material de seus municípios, não é necessário que os informe, pois que as contas da Câmara e seus orçamentos vos são anualmente remetidos. [...] Até o presente essa falta de rendas municipais não se tem feito tanto sentir, porque os cofres provinciais têm suprido as necessidades dos municípios, como se pode ver pelo grande número de despesas puramente municipais, para que tendes consignado fundos nas leis de orçamento da província. Se porém as rendas provinciais decrescerem também, o que um incidente qualquer pode produzir, crítica será a posição dos municípios, a maior parte dos quais mal tem com que satisfaça os ordenados de seus empregados, e que tão afeitos estão aos socorros dos cofres da província, que para tudo pedem dinheiro deles.[89]

As Câmaras Municipais viram-se obrigadas a recorrer ao governo da província para satisfazer praticamente todas as suas necessidades, acarretando freqüentes disputas entre Câmaras e governo. A manutenção de parte dos tributos arrecadados na província, a partir de 1834, com sua concentração nos cofres provinciais, foi um fator decisivo na subordinação do poder local ao aparelho burocrático provincial. Ao Legislativo municipal não era permitida, por exemplo, sequer a contratação de um empregado sem a devida autorização da Assembléia. A dependência chegava ao detalhe de caber à Assembléia Legislativa a decisão sobre os salários dos funcionários municipais. A comissão da Assembléia paulista encarregada de examinar as contas e orçamentos de cada Câmara Municipal via-se obrigada, a cada legislatura, à emissão de inúmeros pareceres semelhantes a este, apresentado em 1841:

> A Comissão de Contas e Orçamento das Câmaras Municipais, ponderando sobre o que representou a Câmara da vila de Itapeva da Faxina, em ofício de 15 de junho de 1840, expondo a dificuldade que tem de achar um cidadão que queira servir o emprego de secretário pela diminuta gratificação de 76$800 rs. e pedindo, por isso, que esta seja elevada a 150$000 rs. e achando a Comissão que as rendas desta Câmara são diminutas, contudo parecendo procedente a requisição dela, é de parecer que se aumente a gratificação ao secretário com mais 23$200 rs. anuais, e neste sentido tomou nota para os contemplar na lei do orçamento.[90]

O esvaziamento financeiro foi acompanhado da proporcional limitação das atribuições tanto administrativas como políticas das Câmaras Municipais. Do ponto de vista político, a ingerência dava-se através da imposição do Ato Adicional de que cabia à Assembléia Provincial aprovar ou não as *posturas* municipais. Uma comissão estava encarregada de examinar anualmente os balanços de receitas e despesas de cada localidade, elaborar seus orçamentos, decidir sobre sua divisão administrativa, etc. Os vereadores relutavam em abandonar suas práticas costumeiras para adotar as novas regras impostas pelo governo. Em 1841, por exemplo, a Comissão de Contas e Orçamentos das Câmaras Municipais registrava em seu relatório as dificuldades que tinha de enfrentar: "A Comissão teve de laborar

SBD / FFLCH / USP

com as imperfeições que apresentam pela maior parte os orçamentos das Câmaras, por isso que não cumprem as disposições da lei e condições prescritas pelos modelos que lhes tem sido enviados".[91]

Em seus pareceres, a Comissão constantemente lamentava não serem as contas municipais apresentadas segundo o padrão formal estabelecido em lei. Com a mesma freqüência, questionava as rendas arrecadadas e as despesas efetivadas. No caso das contas apresentadas pela Câmara de Jacareí em 1847, por exemplo, depois de contestar suas rendas e suas despesas, o parecer da Comissão repreendia a Câmara pela má condução geral de seus negócios: "Não se pode deixar de supor, ou que este ramo de rendas fora administrado com escandaloso desleixo, ou que circunstâncias ocorrem ali que tornam impossível o obstar-se o extravio; seja porém o que for, a Comissão julga conveniente que se lembre à Câmara que talvez fazendo arrematar esse ramo como costuma fazer o de aferições, poderá ela obter anualmente uma quantia certa e maior do que as arrecadadas nos anos anteriores aos do balanço".[92]

Examinando as contas da Câmara da Vila de São Bento de Araraquara a mesma Comissão formulou um parecer em que, depois de questionar as despesas, nega aprovação ao orçamento por este não se encontrar de acordo com os padrões formais impostos pela burocracia estatal, o que indicava, segundo o parecer, que "a câmara ignora o que seja um orçamento de receita e despesa para o futuro ano financeiro".[93] Ainda nesse mesmo ano, as contas da Câmara da Vila de São José foram também recusadas pelo mesmo motivo, depois de já o terem sido no ano anterior, com a recomendação de que o orçamento do município deveria ser refeito, para obter sua aprovação, de acordo com a lei provincial que regulamentava o formato dos orçamentos municipais.[94]

Os problemas não se limitavam à mera formalização dos orçamentos, mas também a outras funções das Câmaras Municipais, nem sempre cumpridas de acordo com o prescrito em lei. Na sua fala de encerramento dos trabalhos da Assembléia Provincial de São Paulo, em 1845, seu então presidente, brigadeiro Joaquim José de Moraes e Abreu, relatava um tipo de incidente exemplar das reiteradas dificuldades de enquadrar as Câmaras nos novos rituais burocráticos:

> Mostrando a experiência que as autoridades locais, dominadas por paixões rancorosas e sem receio de repressão, recusam bem vezes dar atestados aos empregados provinciais para receberem seus vencimentos, não obstante serem reconhecidamente exatos no preenchimento de suas obrigações, e desejando remediar tão repreensível quanto escandaloso abuso, resolvestes, de acordo com a disposição do artigo 103 da lei de 4 de outubro de 1831, que tais atestados versassem somente sobre a freqüência e efetividade no exercício do emprego, adotando, ao mesmo tempo, várias providências convergentes a coatar procedimento tão diametralmente oposto à justiça.[95]

Além dos orçamentos, as posturas municipais também eram fiscalizadas. No Rio Grande do Sul, por exemplo, em 1848 entrou em discussão na Assembléia um parecer da Comissão de Posturas, segundo o qual as posturas da Câmara Municipal de Porto Alegre deveriam ser devolvidas à dita Câmara para serem convenientemente reformadas. Alguns deputados se manifestaram contra esse parecer afirmando que, segundo o Ato Adicional, as Câmaras Municipais deviam apresentar as propostas de postura e a Assembléia Provincial deveria aprová-las, rejeitá-las ou emendá-las e não remetê-las de volta às Câmaras para que elas as reformulassem. O argumento apresentado pelo deputado Barcelos é elucidativo da perspectiva então dominante:

> Sr. presidente, se a nossa legislação não considerasse que as Assembléias provinciais ou os conselhos gerais de províncias eram superiores em ilustração e saber às câmaras municipais, não teria dado, por assim dizer, esse recurso ou não exigiria essa sanção dos conselhos gerais, hoje Assembléias provinciais, para os atos praticados pelas câmaras municipais quanto a posturas. Mas, prevendo a lei que as câmaras municipais não teriam a mesma ilustração que esses corpos determinou esses recursos,

por conseguinte como podemos nós devolver daqui as posturas de uma câmara por não estarem conformes a legislação e com o estado da civilização? [...] Se a Câmara errou, errou por ignorância; pensou obrar bem, e obrou em desconformidade das leis e dos costumes. Por conseguinte, cumpre nos corrigir essa aberração.[96]

Os deputados provinciais viam-se como uma elite letrada, a quem cabia conduzir as elites locais nos trâmites do funcionamento do Estado. Os vereadores relutavam em adotar os padrões institucionais estabelecidos e com freqüência seus orçamentos e posturas eram recusados por se mostrarem impraticáveis. As posturas de Porto Alegre não foram aprovadas, pois não obedeciam aos preceitos legais e não seguiam um modelo adequado, já que tanto do ponto de vista do conteúdo como da forma incidiam em erros graves.

Os deputados provinciais não apenas fiscalizavam as Câmaras no aspecto formal das posturas, mas também no seu conteúdo, adotando uma perspectiva claramente civilizatória. Em 1847, na discussão sobre as posturas do município do Limoeiro, em Pernambuco, o deputado Netto propunha a rejeição de um artigo, por ser "bárbaro e de alguma sorte concorrente para o atraso da civilização dos munícipes do Limoeiro a idéia consignada no artigo 5º que autoriza a matança dos cães".[97]

No debate que se seguiu a medida foi defendida por alguns deputados, como um costume antigo cujo objetivo era o combate à hidrofobia. Mas mesmo estes defensores entendiam ser necessário adaptar o costume a regras consideradas civilizadas. O deputado Nunes Machado propôs o que foi aprovado: "Não permitir matá-los a pancadas, mas de outra maneira que não repugne tanto".[98]

O governo provincial foi o organismo preferencial para a sujeição dos potentados locais, primeiro, ao exercer o papel de árbitro dos constantes conflitos envolvendo as municipalidades, segundo, por ser o responsável pelas decisões sobre investimentos, papel reforçado pelo fato de que as leis referentes aos municípios não estavam sujeitas ao veto do presidente. Para submeter e controlar as estruturas de poder local e disciplinar seus potentados, a elite dirigente dependeu

das Assembléias Provinciais, que paulatina e progressivamente esvaziaram as atribuições das Câmaras dos municípios, enquanto se esforçavam para, concomitantemente, enquadrá-las nos trâmites burocráticos estabelecidos pelo Império, tanto em questões de forma como de conteúdo legal.

A preocupação liberal em reeducar e disciplinar os órgãos municipais, expressa e reiterada tanto em debates no parlamento como em opúsculos como o guia para as Câmaras escrito por Feijó, era compartilhada pelos mesmos conservadores responsáveis pela revisão de 1840 e 1841. Parece assim não ter havido divergências sobre o papel que o governo provincial deveria desempenhar nesta questão. Realmente, a efetiva subordinação das municipalidades ao governo provincial, imposta em 1834, continuaria por todo o século XIX, para afinal adentrar a República. Integrados que estavam ao Estado nacional, os deputados provinciais procuravam disciplinar os potentados locais, submetendo-os aos ritos do Estado moderno, tarefa que embalavam com a concepção de que à elite da província cabia conduzir vereadores ignorantes nos meandros dos ritos modernos da administração estatal.

AS PROVÍNCIAS EM ARMAS

Em São Paulo, Pernambuco e Rio Grande do Sul, em momentos diferentes, grupos dominantes rebelaram-se contra o governo central em revoltas que poderiam ser consideradas uma evidência de que as elites provinciais não gozavam de real autonomia, manifestando sua insatisfação em rebeliões contra o governo. No Rio Grande do Sul a Farroupilha teve início no ano seguinte à aprovação do Ato Adicional, e as reivindicações republicanas e separatistas dos rio-grandenses poderiam ser interpretadas como o descontentamento perante uma reforma que não teria consagrado de fato a autonomia provincial. Duas revoltas eclodiriam depois da aprovação das medidas do Regresso, uma em São Paulo e em Minas Gerais, em 1842, e outra em Pernambuco, a Praieira, em 1848. Em ambas a centralização impos-

ta a partir de 1840 aparecia no discurso rebelde como a justificativa para o movimento armado, o que poderia ser entendido como uma demonstração de que a revisão conservadora de fato havia liquidado com a autonomia provincial.

É preciso, no entanto, considerar com cuidado o discurso rebelde. É possível levantar a hipótese de que, embora empunhassem a bandeira da autonomia, as lideranças desses movimentos estivessem engajadas em disputas pelo poder, internas à província, pois, como observa Roderick Barman, a autonomia provincial consagrada pelo Ato Adicional acirrou as disputas internas nas províncias, uma vez que "in each province power would go to those who could control the proceedings of the new assembly; this required electing a majority of its deputies. Since the winners would use the assembly's powers to entrench their supremacy and to damage their tradicional foes".[99] As disputas internas, entre setores da elite provincial, podiam acabar desaguando em revoltas contra o governo central na medida em que o presidente da província nomeado por ele se tornava também uma peça importante do confronto.

No caso da Farroupilha, as razões para a eclosão do movimento não podem ser reduzidas a um item. Várias foram as questões em jogo que levaram a elite gaúcha a rebelar-se. Em primeiro lugar, parte dela estava insatisfeita com o presidente da província. O problema, entretanto, não estava no fato de ser ele nomeado pelo Rio de Janeiro. Moacyr Flores, por exemplo, considera que a animosidade contra Antônio Rodrigues Fernandes Braga foi resultado de seu pronunciamento na abertura dos trabalhos da Assembléia Provincial, na qual acusava os farroupilhas de serem separatistas. Esse episódio desencadeou o movimento pela sua deposição. Segundo Moacyr Flores, a primeira fase da revolta, iniciada em 20 de setembro de 1835, estava restrita ao objetivo de depor o presidente. Apenas um ano depois, em setembro de 1836, quando foi proclamada a República rio-grandense, que inauguraria a segunda fase, a rebelião assumiu caráter separatista, como reação à opção do governo central em reprimir violentamente a revolta.[100] Para Flores, "a atitude dúbia do regente Feijó, abandonando os farroupilhas rio-grandenses, permitiu

que o grupo republicano utilizando-se da palavra mágica federação modificasse os objetivos revolucionários".[101] Os motivos para a mobilização contra Braga parecem, contudo, ter sido mais amplos do que simplesmente o discurso por ele proferido na Assembléia gaúcha. No manifesto que assina em 25 de setembro, cinco dias após a deflagração do movimento e já com Braga deposto, o líder farroupilha Bento Gonçalves enumera as razões que levaram à revolta. Todas elas dizem respeito à atuação de Braga como presidente. Logo de início Bento Gonçalves afirma que a deposição do presidente significava a conquista vitoriosa dos objetivos rebeldes:

> Compatriotas! Vossos votos e vossas justas exigências já estão satisfeitas. Caducou aquela autoridade cujo manto cobria os atentados de homens perversos [...]. Correstes às armas depois de haver esgotado todos os meios que a prudência e o amor à ordem vos sugeria, não para destruir, mas sim para consolidar a sagrada Constituição que juramos; não para vingar-vos dos ultrajes, que diariamente vos faziam os corifeus de um partido antinacional, mas sim para garantir as liberdades pátrias de seus ataques [...]. Conheça o Brasil que o dia vinte de setembro de 1835 foi a conseqüência inevitável de uma má e odiosa administração; e que não tivemos outro objeto, e não nos propusemos a outro fim, que restaurar o império da lei, afastando de nós um administrador inepto e faccioso, sustentando o trono de nosso jovem monarca e a integridade do império.[102]

Quem eram os homens perversos e o partido antinacional a que se refere Bento Gonçalves? Ou, colocado de outra forma, quem eram os inimigos contra quem os farroupilhas se rebelaram? No próprio manifesto ele o esclarece. Não se tratava do governo central, nem daqueles que haviam conduzido a aprovação do Ato Adicional. Tratava-se dos aliados de Braga na província. Braga era gaúcho e sua presidência trazia para o governo da província uma fração da elite rio-grandense contrária à fração liderada por Bento Gonçalves. Todo o manifesto é dedicado a comprovar a acusação de faccioso feita a Braga:

Desgraçadamente nesta província, como nas demais do Império, existe uma facção retrógrada adversa por princípios e interesses à nova ordem de coisas, e inimiga implacável de todos aqueles que professam decidido amor às liberdades pátrias. Apoiado este partido antinacional pelo marechal Barreto, cuja ambição desmedida e princípios impopulares são assaz conhecidos, deixou sentir sua fatal influência em todas as presidências anteriores à do sr. Braga; mas nunca ousou mostrar-se tão descaradamente como neste último período. Burladas foram as esperanças dos amigos de nossa pátria, que se regozijavam de ver a primeira vez um filho seu elevado à primeira dignidade da província.[103]

A fatal influência do marechal Barreto sobre o governo da província materializou-se, conforme explicita Bento Gonçalves, em perseguição daqueles que não eram seus aliados, através da utilização da autonomia recém-adquirida para preencher os cargos públicos com os amigos de Braga e Barreto e, portanto, afastar os membros da facção oposta dos empregos, inclusive o posto cobiçado de comandante da fronteira. Esta é uma questão importante: justamente o exercício da autonomia consagrada pelo Ato Adicional estava na raiz do confronto. O grupo de Braga detinha a maioria da Assembléia gaúcha e dessa forma podia decidir sobre empregos, impostos, força policial. Assim é que, além das nomeações para os cargos públicos, Bento Gonçalves acusa Braga e seus aliados na Assembléia de sobrecarregarem os gaúchos com "um novo e oneroso imposto de 10 mil réis anuais sobre cada légua quadrada; imposto contrário aos princípios da economia política, imposto injusto e cruel, porque recai sobre o capital e não sobre o produto [...]. Vãos foram os esforços dos deputados liberais para oporem-se a tão opressiva lei; ela passou a despeito da sã razão e do bem-estar de nosso comprovincianos".[104]

O curioso é que neste ponto a acusação que Bento Gonçalves faz a Braga é a de não ter vetado a lei que criava o imposto, aprovada na Assembléia: "O sr. Braga, que pelo art. 15 da Lei das Reformas

estava autorizado a negar sua sanção a qualquer lei quando entendesse não convir aos interesses da província, e que podia, por conseqüência, suspendendo sua execução, prevenir os males que ela arrastava após si, longe de querer fazê-lo, desde logo a sancionou e mandou cumprir".[105]

Portanto, Gonçalves exigia do presidente que utilizasse a prerrogativa concedida pelo Ato Adicional de vetar leis aprovadas na Assembléia Provincial. Prerrogativa que ele não contestava, muito pelo contrário. Por fim, o líder rebelde acusava a maioria dos deputados provinciais e seu aliado presidente de fazerem uso de outra atribuição conquistada com as reformas liberais e importante item no exercício da autonomia provincial: a criação de uma força policial para fazer cumprir a cobrança dos impostos por eles criados. Diante da inevitável resistência dos contribuintes: "Deviam os facciosos arbitrar modo de conjurar a tempestade provendo-se de uma força armada devota à sua vontade e comandada por chefes de sua facção. [...] Aonde, pois, buscariam essa força? Custa dizê-lo! Na criação de um corpo de polícia de setecentas praças".[106]

O problema não estava portanto na ausência da autonomia provincial, mas no fato de que, uma vez conquistada, acirrava-se a disputa pelo poder no interior da província, na medida em que o controle da Assembléia Provincial tornava-se vital, dada sua importância como esfera de afirmação política da elite provincial. Nas províncias em que esta elite estava dividida em grupos rivais, o confronto entre eles, no momento em que se organizava o poder provincial autônomo, podia degenerar em luta armada.

A divisão da elite gaúcha resultou na mobilização de um grupo contra o presidente da província, enquanto outro permanecia fiel a ele. Helga Piccolo chama a atenção para o fato de que é um erro tratar o grupo dominante no Rio Grande do Sul como um bloco homogêneo, inteiramente comprometido com o projeto rebelde:

É no primeiro momento que o movimento define seus rumos. O movimento parecia resumir-se à deposição de Fernandes Braga — "as justas exigências já estão satisfeitas" com a queda

do presidente da província, é o que diz Bento Gonçalves no manifesto de 25 de setembro de 1835, dirigido ao Brasil para "desvanecer os temores" espalhados pelos "nossos inimigos" que "acusam-nos de sustentar vistas de desunião e república". Esta afirmação oculta a existência dos que se diziam legalistas e por isso foram contrários à deposição de Fernandes Braga. Ela também nivela todos os farroupilhas, homogeneizando o grupo como portador de um só projeto político. Elide a existência de uma facção mais radical que já pensava em aprofundar o movimento, objetivando a separação sob forma republicana, quando essa não era a idéia dominante.[107]

Entre os rebeldes, os que desejavam a separação e a república formavam um grupo então minoritário. Portanto, a revolta originou-se muito mais das disputas internas do que da contestação da ordem institucional estabelecida. Em dezembro de 1835 os deputados farrapos da Assembléia Legislativa gaúcha enviaram uma representação ao governo central, na qual explicitam-se as posições farroupilhas:

> Se prontamente forem atendidas nossas reclamações razoáveis, se o governo de V. M. e a Assembléia Geral reconhecerem a inocência de nosso movimento provincial; se de nenhuma forma houvermos de ser hostilizados, e nos for então enviado um presidente nomeado, ou qualquer outro, tal que por modo algum possa reproduzir os receios de que acima se trata, a província do Rio Grande de São Pedro permanecerá no lugar que lhe compete no centro da sempre heróica e apreciável associação brasileira; no caso contrário, porém, parece mui claro que ela se perde infalivelmente para o Brasil, e quiçá para si mesma![108]

Não se contestava a prerrogativa do governo central de nomear o presidente, mas se reivindicava que a nomeação atendesse aos interesses da facção farroupilha. Deposto Braga, os revoltosos afirmaram sua lealdade ao Império e sua disposição de manter o Rio Grande do Sul integrado a ele, apresentando o movimento como apenas uma

reação ao despotismo do presidente. Vitoriosos, os rebeldes "permaneceram à espera da nomeação de um novo presidente pelo governo central".[109] O próprio Bento Gonçalves, líder da primeira fase da revolta, se declarava monarquista e defendia o Ato Adicional. Suas proclamações, no primeiro ano, terminavam com as seguintes frases: "Viva o nosso jovem Monarca Constitucional! Viva a constituição reformada! E vivam os corajosos rio-grandenses livres!".[110]

"Constituição reformada" era uma referência direta ao Ato Adicional. Depois da eclosão da revolta e até março de 1836 ele modificou apenas a última frase para: "Vivam os honrados rio-grandenses firmes sustentadores do glorioso 20 de setembro",[111] mas manteve aquelas que glorificavam o monarca e o Ato Adicional. Assim, a Farroupilha não foi inicialmente um movimento da elite gaúcha contra o arranjo institucional prevalecente, mas uma tentativa de, no interior desse arranjo, fazer prevalecer suas demandas. O caráter separatista da revolta apareceria apenas um ano depois do seu início como resposta à atuação do governo central perante os rebeldes.

Não se deve esquecer, por outro lado, que além do embate com o presidente e uma das facções da elite gaúcha, havia também outros focos de descontentamento. A especificidade da economia do Rio Grande do Sul gerava demandas nem sempre atendidas pelo governo central e que apenas a autonomia conferida pelo Ato Adicional não era capaz de resolver. A divisão tributária entre governo central e governos provinciais necessariamente reservava determinados objetos de tributação para o primeiro e outros para os segundos. No caso do Rio Grande do Sul, embora tenha sido concedida autonomia fiscal para as províncias, alguns dos tributos reservados ao Rio de Janeiro afetavam diretamente sua principal atividade: a produção e comercialização do charque e do couro para o mercado interno. Na divisão entre governo central e governos provinciais a tributação sobre a importação permaneceu exclusividade do primeiro. O problema é que no Rio Grande do Sul, talvez mais do que nas outras províncias, devido à peculiaridade de sua atividade econômica, as decisões referentes aos tributos que incidiam sobre a importação tinham grande peso. A este respeito o deputado Rodrigues apresentou uma

indicação na Assembléia Legislativa Provincial gaúcha, em abril de 1835, a ser enviada à Assembléia Geral:

> Para evitar, pois, a desigualdade na condição da nossa indústria e comércio a respeito dos Estados vizinhos [...] e pelos motivos arrolados à Assembléia Legislativa Provincial peço à Assembléia Geral Legislativa a imposição de um direito mais grave no charque de fabricação estrangeira que for importado nos portos do Império para consumo e tal que seja capaz de compensar o preço mais elevado da nossa matéria-prima e mão-de-obra quanto for compatível com os tratados e relações existentes.[112]

Os proprietários rio-grandenses reivindicavam a cobrança de impostos maiores sobre a entrada do charque uruguaio que concorria com o gaúcho no mercado brasileiro. Por outro lado, para os produtores de charque, interessava a livre entrada do gado uruguaio, sua matéria-prima, sem a cobrança de pesados impostos. Sobre este ponto, um parecer apresentado na Assembléia gaúcha explicitava o problema: "É porém indubitável que o imposto sobre o gado vindo do estrangeiro é o mais impolítico [sic] que pode imaginar-se. Constitui um foco de imoralidade, põe peias a um importante ramo de nossa indústria e pouco interesse produz à Fazenda nacional, porque durante o ano financeiro próximo findo apenas somou em 13 mil réis. Por isso entende a comissão que deve representar aos poderes políticos para tornar livre de direitos a entrada de gado de corte".[113]

O preço final do charque sofria também as conseqüências dos impostos cobrados sobre a entrada do sal, matéria-prima essencial para sua produção e que era na sua totalidade vinda do estrangeiro, já que o sal brasileiro não era apropriado para este fim. O imposto sobre importação, tanto o que recaía sobre o charque uruguaio como o que incidia sobre o gado vindo do Uruguai e sobre o sal europeu, era decisivo, portanto, para o preço final do charque gaúcho que abastecia o mercado brasileiro e que tinha que concorrer com o charque uruguaio, mais barato justamente porque sobre ele não pesavam os impostos que pesavam sobre o produto gaúcho. Mas como se verá no próximo capítulo, o fato de a arrecadação sobre a importação ser reservada ao governo central não implicava uma decisão unilateral do Executivo. O orçamento geral era aprovado pelo parlamento, no qual as elites provinciais estavam representadas por suas bancadas. Foi a resistência dos deputados de outras províncias que impediu que a demanda rio-grandense fosse atendida.

Além das desavenças referentes à tributação, outro foco de tensão entre elite gaúcha e governo central se dava porque o Rio Grande do Sul estava localizado em uma fronteira especialmente problemática. As disputas na região do Prata, que envolviam as Províncias Unidas do Rio da Prata, Uruguai e Paraguai, atingiam diretamente os interesses gaúchos. Em 1828 a Cisplatina, anexada ao Brasil em 1816, ganhava independência sob o nome de Uruguai. Como conseqüência, os rio-grandenses perdiam terras e o livre acesso ao porto de Montevidéu. Ganhavam, por outro lado, um concorrente no comércio de charque que tinha a vantagem de contar com um governo cuja prioridade era a defesa deste comércio.[114]

A situação fronteiriça, as semelhanças econômicas com os países vizinhos, a disputa pelo mercado brasileiro tornavam crucial para os rio-grandenses a política do Império no Prata. Com seus interesses atrelados aos países vizinhos, demandavam do governo central uma política em relação à região adequada a esses interesses. Inclusive porque muitos gaúchos eram proprietários de terras no Uruguai, onde criavam gado para abastecer as charqueadas da província. As estreitas relações econômicas e sociais fundamentavam a pretensão uruguaia de atrair os gaúchos para a construção de uma poderosa federação dos pampas. O que nunca se concretizou, talvez porque, entre outras razões, como indica Sandra Pesavento:

> No caso da sociedade gaúcha, a origem confunde-se com a formação da fronteira sul do país, num período de lutas e entreveros, de atos heróicos e homens rudes e bravos. Ora, a fronteira, muito mais do que um ato jurídico de divisão político-administrativa, é um produto histórico, resultante de forças em conflito. Por si só, a origem militar-fronteiriça da sociedade gaúcha

dá-lhe, desde logo, um atributo fundamental: a região muito cedo se definiu em termos de opção da nacionalidade. Ou seja, os gaúchos tornaram-se "brasileiros" porque quiseram, porque outra poderia ter sido a sua escolha. Mais do que isso: os agentes desse processo remoto foram artífices da nacionalidade, construtores da fronteira, defensores da terra.[115]

É inegável, contudo, que existiram projetos separatistas e a proclamação da República Rio-Grandense em setembro de 1836 o comprova, mas é inegável também que a proposta separatista republicana só assumiu o primeiro plano um ano depois do início da revolta. Até então seus líderes afirmavam seu compromisso com a monarquia e sua intenção de permanecer como parte do Império. Pode-se conjecturar que esconder as pretensões republicanas era uma estratégia de guerra, mas não parece haver evidências disso. Até onde é possível averiguar, parte da elite gaúcha estava insatisfeita com o controle que seus inimigos locais tinham do governo provincial autônomo e com o fato de as reformas liberais descentralizadoras não terem atendido algumas de suas demandas específicas. O modelo federativo significava garantir autonomia provincial, mas também implicava reservar para o governo central determinadas competências, como tributar determinadas matérias e formular a política externa. Nos dois casos os interesses gaúchos estavam em jogo, em uma posição solitária, já que não encontravam eco entre as demais elites provinciais.

Com a derrota militar em 1845, a elite gaúcha integrou-se ao Estado sediado no Rio de Janeiro sem que uma das suas principais demandas fosse contemplada. Os impostos sobre a importação do charque, do gado e do sal permaneceram em descompasso com os interesses gaúchos. Em 1848 esta questão mais uma vez era colocada em discussão na Assembléia Legislativa rio-grandense. O deputado Antônio de Sá Brito apresentou um requerimento pedindo que fosse novamente encaminhada à Assembléia Geral uma representação que pedia a redução desses impostos e que, tendo já sido enviada em 1846, havia sido indeferida pela maioria da Câmara. O requerimento foi aprovado.[116] Dois anos depois, em 1850, na Câmara a

deputação gaúcha se empenharia, como se verá no próximo capítulo, em aprovar uma emenda na discussão do orçamento geral que previa a diminuição do imposto cobrado sobre a entrada do sal. Mais uma vez os gaúchos não tiveram sua demanda atendida, mas não por negativa do governo central e sim pela resistência das bancadas de outras províncias a quem não interessava esta emenda, em um tipo de confronto típico de um sistema, no interior do qual demandas provinciais opostas tinham que ser cotidianamente negociadas.

Importa frisar que o problema que antes estivera entre as razões da revolta protagonizada pela elite do Rio Grande do Sul, agora era encaminhado pelas instituições do Estado, tendo a Assembléia Legislativa Provincial como principal porta-voz das suas demandas e reconhecendo no parlamento o espaço de negociação dos interesses das províncias. O mesmo Sá de Brito frisava no debate sobre o encaminhamento de sua representação: "Estou certo que hoje na Assembléia Geral estamos dignamente representados, e com mais justiça e igualdade do que éramos, porque agora damos cinco deputados e dois senadores, que, coadjuvados pela Assembléia Provincial, promoverão a redução nos direitos dos couros".[117]

O fato de o imposto sobre importação, pela divisão de rendas entre governo central e governos provinciais, pertencer ao primeiro não impedia que a elite gaúcha tivesse alguma capacidade de intervenção nessa questão. Pelo arranjo institucional prevalecente o orçamento geral era discutido, emendado e aprovado na Câmara dos Deputados, na qual as bancadas tendiam a defender os interesses da província que representavam. Os gaúchos reivindicavam o aumento do tributo sobre o charque importado e a diminuição daquele que incidia sobre o sal europeu e o gado uruguaio. Tratava-se portanto de uma decisão orçamentária. Para ter atendida essa demanda, os rio-grandenses precisavam convencer as bancadas das outras províncias, no interior da Câmara, a votarem os artigos do orçamento a fim de alterar as rubricas relativas a estes itens. Também no que se refere à política externa do governo, atribuição do centro, as relações com o Prata eram item de demandas e pressões por parte da elite gaúcha.

Mas a partir de 1845 os gaúchos não reivindicaram nenhuma mudança institucional e procuraram negociar suas demandas no interior do arranjo prevalecente. Dado o autonomismo que marcava a região, dadas as constantes tentativas uruguaias de atrair o Rio Grande do Sul para uma federação independente do Rio de Janeiro e de Buenos Aires, é difícil imaginar que o projeto republicano-separatista tivesse sido abandonado, caso a elite rio-grandense não tivesse encontrado no próprio império um regime que garantisse a autonomia provincial e sua representação no interior do governo central, através de sua bancada parlamentar.

Uma outra revolta liderada por uma elite provincial eclodiria três anos depois de terminada a Farroupilha. Em Pernambuco, a liderança da Praieira também procurou justificar o movimento com a defesa da autonomia provincial, em suposta reação às medidas do Regresso. A alegação de que se lutava contra a centralização, entretanto, esbarra na constatação de que os principais líderes praieiros haviam militado durante muitos anos no Partido Conservador e foram fervorosos defensores das medidas regressistas aprovadas em 1840 e 1841.

Em 1839, quando estava em discussão o projeto de Interpretação do Ato Adicional, Nunes Machado, um dos mais importantes líderes do partido da Praia, pronunciou-se a seu favor, defendendo-o artigo por artigo. Seu argumento central era a necessidade de se aparelhar o governo central para cumprir sua função de articulador da unidade nacional. Sobre as alterações propostas no artigo 3º da Interpretação, por exemplo, que regrava a nomeação, suspensão e demissão de empregados gerais, afirmava:

> Como é possível que o Poder Geral possa obrar proficuamente, como pode este obter o resultado de seus planos, se ele não pode nomear, suspender e demitir os empregados que têm de executar esses planos? Note o nobre deputado que, nos cálculos da boa execução de uma lei geral, entra o modo da nomeação, suspensão e demissão dos empregados que a hão de executar; mas como contar com isso, se esses empregados têm de ser nomeados, suspensos e demitidos, segundo o diverso modo de pensar de tantas Assembléias Provinciais? Parece-me que um semelhante sistema de governo seria um monstro.[118]

Seria possível argumentar que Nunes Machado reviu suas posições, quando aderiu ao partido da Praia. No entanto, o partido, fundado em 1842, até 1847 teve sua atuação voltada para a disputa da hegemonia política na província, sem contestar a ordem vigente. Em 1847, apenas um ano antes da rebelião, quando tinham a maioria da Assembléia Provincial, os praieiros não contestavam a ordem estabelecida. O próprio Nunes Machado era então deputado provincial e não demonstrava na sua atuação nenhum descontentamento com o arranjo institucional. Mesmo as relações com o presidente da província, nomeado pelo governo central, eram pacíficas. Em várias discussões, por exemplo, Nunes Machado defendeu que decisões importantes fossem transferidas para o presidente. Em plenário sustentou que seria mais conveniente deixar ao presidente definir o melhor momento para aumentar o contingente da força policial em duzentos praças e as decisões referentes às despesas extraordinárias previstas no orçamento.[119] Somente quando seus inimigos políticos assumiram o controle do governo provincial e os praieiros optaram pelo movimento armado é que, em busca de legitimidade, seu discurso passou a contestar a ordem institucional. Antes disso as disputas entre praieiros e seus adversários na província limitaram-se às disputas eleitorais.

Mesmo os autores que têm analisado a revolta como uma reação à suposta centralização conservadora chamam a atenção para o fato de que o movimento foi antes de tudo resultado de disputas da elite pernambucana pela hegemonia do poder na província. Izabel Marson atribui a rebelião à insatisfação do grupo de proprietários mais novos em oposição aos fazendeiros mais antigos, em torno do controle pela Assembléia Provincial. Segundo a autora, a insatisfação praieira deve ser buscada no fato de que a facção que dominava o governo da província no início da década de 1840, chamada de baronista, "privilegiava a agricultura de exportação e a modernização técnica dos engenhos e previa decisiva intervenção do Estado na importação de aparelhos de refino, na contratação de técnicos [...], na construção de

estradas que cortassem a região nobre dos engenhos [...] e na remodelação das práticas financeiras provinciais. Tais investimentos, todavia, não estavam ao alcance da grande maioria dos proprietários praieiros".[120] Jeffrey Carl Mosher, por sua vez, também salienta que as lutas entre liberais e conservadores em Pernambuco devem ser entendidas sob a ótica do confronto entre grupos da elite com interesses diversos: "[...] ideological differences in part corresponded to a conflict between older entrenched families and the newer planter families that challenged them".[121] As disputas concentravam-se em torno das nomeações para os diversos cargos. Conforme observa Izabel Marson, apenas quando lhes pareceu perdida definitivamente a luta por cargos é que os praieiros optaram por uma rebelião contra o governo.[122] A mudança de estratégia foi acompanhada da mudança de discurso, agora contra a centralização.

A disputa, como acontecera no Rio Grande do Sul, concentrava-se na luta entre facções da elite pernambucana em torno do controle do governo da província e materializava-se na oposição ao presidente Francisco do Rego Barros, o barão de Boa Vista, pernambucano que se aliara ao grupo inimigo dos praieiros. Mais uma vez, na raiz do problema não estava a ausência de autonomia, mas justamente o contrário. O controle sobre os empregos e as decisões sobre a construção de estradas estavam no cerne da disputa entre praieiros e baronistas. Estes utilizaram a maioria que detinham na Assembléia Provincial para se beneficiar da autonomia consagrada no arranjo institucional. Os empregos provinciais e municipais foram preenchidos com aliados do grupo governista. Da mesma forma, a prerrogativa de decidir sobre obras públicas, decisão fundamental no que se referia à expansão econômica, tornava-se objeto de disputa. Marson salienta que entre as principais razões para a animosidade praieira contra o grupo que controlava o governo na província estava a decisão de priorizar a mata sul nos investimentos em estradas, justificada com o argumento de que

> com a vantagem de beneficiar uma região de grandes engenhos, seria empreendimento que se pagaria por si, rendendo maiores dividendos para o Estado através dos impostos arrecadados nas barreiras. Em verdade, sua fala cuidadosa [refere-se ao engenheiro que faz a sugestão de priorizar esta região no investimento em estradas], de modo a não arranhar suscetibilidades, sempre procurou hipotecar apoio à grande empresa açucareira, aos grandes investidores, e, principalmente, ao fortalecimento do Estado. A prioridade sugerida favorecia uma região de grandes engenhos cujos proprietários já se haviam demonstrado interessados na modernização da produção.[123]

Ora, o fortalecimento era do Estado, mas de sua instância provincial, o governo da província que, graças à autonomia de que gozava, podia decidir sobre investimentos e arrecadar tributos.

Em 1844, quando Rego Barros foi destituído do governo da província, os praieiros, que ainda se apresentavam como defensores da Interpretação do Ato Adicional, receberam o novo presidente nomeado pelo governo central de braços abertos. Sua administração contudo não correspondeu aos anseios do partido da Praia. O problema foi resolvido no ano seguinte, quando foi nomeado para a presidência de Pernambuco Antônio Chichorro da Gama, que governou junto com os praieiros, que agora, graças à vitória eleitoral obtida em 1844, tinham a maioria da Assembléia Legislativa. Apenas em 1848, quando perderam eleitoralmente a maioria da Assembléia, é que os praieiros enfim optaram pela rebelião.

Em Pernambuco, a Praieira deve ser entendida não como a contestação das medidas centralizadoras da década de 1840, mas como o resultado das disputas em torno do governo provincial, uma vez que o controle sobre ele significava a possibilidade de implementar o projeto de cada facção, evidenciando a importância da autonomia provincial conquistada a partir das reformas liberais e mantida mesmo depois do Regresso. A prevalência dos interesses de uma ou outra facção passava pelo controle dos cargos provinciais, em especial da Assembléia Legislativa, e foi como resultado da disputa por esses cargos que eclodiu a revolta de 1848. Isso indica um grau significativo de autonomia, mesmo depois da revisão conservadora, na medida em que o

controle sobre o governo provincial era a garantia da concretização de um determinado modelo de investimento.

No que se refere à Revolta Liberal de 1842, ocorrida em São Paulo e em Minas Gerais, pode-se dizer que foi a reação armada da facção minoritária dos liberais moderados, cujos líderes concentravam-se nestas duas províncias e que haviam perdido a grande influência de que gozavam no jogo político nacional, substituídos por novas lideranças provenientes de outras regiões. Vale lembrar que foram esses mesmos liberais, contrários à revisão conservadora, que articularam o golpe da Maioridade em 1840, recolocando o imperador no centro do jogo político. Seu objetivo era justamente retomar o controle do governo central através de d. Pedro II, mesmo que esta medida tivesse como resultado um maior fortalecimento do Executivo nacional.

Em algumas províncias a autonomia conquistada com o Ato Adicional gerou disputas armadas entre frações da elite, mas, superada a fase de consolidação do sistema, as disputas passaram a se desenrolar no seio do arranjo institucional. Ao mesmo tempo em que os governos provinciais serviram para a expansão dos interesses e disputas internas à província, eles canalizavam tais disputas e interesses para a máquina administrativa estatal, da qual faziam parte as próprias Assembléias. Da mesma forma que uma parcela dos proprietários e comerciantes constituíram-se como elite dirigente nacional ao se articularem no processo de construção do Estado, nas províncias parte dos fazendeiros e comerciantes se constituiu como elite dirigente através do exercício do governo provincial. Exercer a autonomia em itens como tributação, coerção e legislação implicava, para os grupos provinciais, organizarem-se no interior do Estado, assumindo determinados padrões de comportamento político. Fosse para atender a demandas específicas da província, fosse para satisfazer anseios generalizados, como o de controlar o poder provincial, esses grupos acabaram envolvendo-se de fato na construção do Estado nacional e comprometendo-se com sua preservação e expansão. O jogo político provincial vinculava-se a outro mais amplo.

Impossível para o governo central, que não estava aparelhado para intervir em cada localidade, o governo provincial autônomo cumpria tarefas essenciais para a viabilização do Estado nacional. Em São Paulo, Rio Grande do Sul e Pernambuco os deputados decidiam sobre o traçado das estradas, muitas vezes em prejuízo deste ou daquele fazendeiro, impunham o pagamento de impostos, enfrentando a resistência dos potentados locais, e obrigavam as Câmaras Municipais a se enquadrarem nos ritos do Estado moderno. A partir de então, a tônica da participação das elites provinciais seria a conciliação e a negociação, utilizando-se dos espaços que o arranjo institucional lhes reservava, para com isso influir nas decisões de política regional e nacional.

SBD/FFLCH/USP

SBD/FFLCH/USP

4

Conflito e negociação

A divisão constitucional da competência legislativa, coercitiva e tributária entre governo central e provincial gerava inevitavelmente conflitos decorrentes de interpretações divergentes da legislação. A estabilidade do arranjo institucional derivava da sua capacidade de absorver estes conflitos, uma vez que no seu interior estava assegurado um espaço de negociação e decisão entre as diversas instâncias. Às vezes a disputa podia desembocar em tentativas de resolução fora da ordem legal (como aconteceu no Rio Grande do Sul, com a Farroupilha), mas casos assim foram exceções. Neste capítulo veremos como, em geral, as elites provinciais negociavam cotidianamente seus interesses através de suas bancadas na Câmara dos Deputados, interferindo dessa forma nas decisões da política nacional. Em temas sensíveis, interesses provinciais e nacionais eram brandidos em intermináveis duelos sem que a estabilidade institucional fosse abalada. Em um regime de tipo federativo determinados temas são de decisão exclusiva do governo central, como política externa, forças armadas, etc. As elites regionais participam de sua formulação através do parlamento. Foi o que aconteceu no Brasil do século XIX.

O papel da Câmara como espaço de negociação e resolução de conflitos no Império já foi apontado por José Murilo de Carvalho, para quem o fato de ser o Legislativo responsável por aprovar o orça-

mento que deveria fornecer os recursos necessários para o funcionamento e a aplicação de políticas do governo central conferia aos parlamentares grande poder de pressão: "O governo não podia funcionar legalmente sem que tal lei [a lei de orçamento] fosse aprovada. Em caso de impossibilidade de aprovação, havendo dissolução, por exemplo, da Câmara, votava-se a prorrogação do orçamento do ano anterior para o seguinte. O ritual de discussão do orçamento era seguido com rigor e constituía arma poderosa na mão do Legislativo que podia negar ao Executivo os meios de governar".[1] Portanto, nem mesmo o recurso à dissolução da Câmara abrandava a dependência que o governo central estava desta na determinação dos recursos materiais necessários para o exercício da governabilidade. Através do parlamento, as elites nele representadas participavam não apenas das decisões sobre orçamento, mas também daquelas referentes às questões relevantes para a definição dos rumos do país, como escravidão e propriedade da terra, e para a organização do Estado, como a legislação eleitoral. Como procurarei demonstrar, essa participação traduzia a negociação, conciliação e conflito típicos de um sistema em que as elites políticas provinciais encontravam no parlamento o espaço para a defesa de suas demandas. É bem verdade que a legislação do período não obrigava a que os candidatos a deputado fossem nascidos na província pela qual se candidatavam ou que nela tivessem moradia, o que poderia, em tese, enfraquecer a representação provincial, na medida em que os deputados não teriam laços com a província pela qual foram eleitos. Mas a maneira como estavam organizadas as eleições tornava muito difícil que um deputado fosse eleito por uma província na qual não tivesse forte influência política. Segundo José Murilo de Carvalho, um indicador "da força dos laços provinciais é o fato de que os políticos raramente conseguiam eleger-se fora de sua província para a Câmara e mesmo para o Senado. [...] Entre os 178 senadores que se elegeram após 1831, apenas 37 [19%] o foram em província que não a sua".[2]

Na Câmara, os deputados atuavam em defesa da expansão da economia de suas províncias, mas não como agentes diretos da elite econômica regional. A bancada gaúcha, por exemplo, que diversas vezes se mobilizou para obter a diminuição de impostos gerais que prejudicavam a produção do charque, não aceitava como solução a diminuição de impostos provinciais que também gravavam o produto. A bancada pernambucana, por sua vez, empenhava-se na defesa de impostos provinciais protecionistas que beneficiavam a indústria local de sabão, sem que esta necessariamente estivesse entre as principais demandas dos senhores de engenho pernambucanos.

O caráter de representação dos interesses provinciais das bancadas na Câmara, que não se confundiam com os interesses privados dos fazendeiros, fica claro na discussão sobre a legislação eleitoral, mais especificamente no debate sobre a conveniência de se adotar ou não o voto distrital. Previsto por projeto apresentado em 1848, substituía o voto proporcional, não por acaso chamado na época de voto provincial, consagrado na Constituição de 1824. Os argumentos apresentados contra e a favor do projeto deixam clara a percepção dos parlamentares de que o voto distrital privilegiaria os grandes fazendeiros, enquanto o voto proporcional favoreceria uma bancada comprometida com a elite da província. Também para a eleição de deputado geral valia a regra de que cada eleitor deveria votar em tantos nomes quantas cadeiras seriam preenchidas. Nesse caso, o número de deputados a que tinha direito a província, o que favorecia uma elite provincial que não se confundia com os potentados locais. Para ser eleito o candidato tinha que ter influência, o que significava capacidade de fazer alianças em vários pontos da província e não apenas em uma localidade. A introdução do voto distrital possibilitaria, com a divisão da província em distritos e a eleição de um deputado por distrito, que indivíduos com influência em apenas uma determinada localidade pudessem eleger um deputado. O projeto só foi votado em 1855 e, aprovado, tornou-se a lei conhecida como Lei dos Círculos. Na discussão no Senado que precedeu a votação, Pimenta Bueno fazia a defesa do voto distrital alegando que as grandes províncias tinham força, através do parlamento, de fazer valer seus interesses perante o governo central, em detrimento das pequenas províncias, com bancadas menores:

O que vemos porém no Brasil? Vemos a par de pequenas províncias outras consideráveis, que relativamente são grandes Estados, Estados preponderantes, que têm interesses distintos e opostos, como que nacionalidades diversas, com forças desproporcionadas e capazes de entrar em luta com o governo central e pôr em dúvida a indivisibilidade do império. [...] Este é nosso estado, inconveniente e perigoso: e como sobre ele influi o atual sistema eleitoral? Tende a corrigir e neutralizar esses inconvenientes e perigos ou a reforçá-los? Enquanto as eleições continuarem a ser feitas por províncias, como atualmente são, a resposta não pode ser duvidosa.[3]

Ao apontar o papel das bancadas parlamentares na representação dos interesses provinciais em face do governo central, Pimenta Bueno associava a discussão do voto distrital ao tamanho da bancada a que cada província tinha direito. Assim, sua argumentação continuava no sentido de salientar o que considerava uma injusta desproporcionalidade:

A província de Minas tem na câmara dos deputados 20 representantes e no senado 10, tem pois uma representação igual a de 10 províncias do Brasil, tanto em uma como noutra câmara, pois que na câmara dos deputados a província do Amazonas tem 1, Espírito Santo 1, Paraná 1, Santa Catarina 1, Goiás 2, Mato Grosso 2, Piauí 2, Sergipe 2, Pará 3, Alagoas 5, ao todo 10 províncias com 20 deputados. [...] Ora, haverá, porventura, proporção alguma razoável quando uma só província influi no parlamento brasileiro tanto como dez outras? Não direi mesmo tanto, e sim mais do que dez outras, por isso que os vinte representantes destas não se ligam entre si, têm interesses divergentes, não têm a força de seu número.[4]

A Constituição de 1824 determinara que uma lei regulamentar estabeleceria o critério para definir o número de deputados a que teria direito cada província, respeitada a proporcionalidade populacional. Essa lei, promulgada no mesmo ano, estabeleceu não um critério, mas números fixos: Minas Gerais daria 20 deputados; Bahia e Pernambuco, 13 cada uma; Rio de Janeiro, 12; São Paulo, 9; Ceará, 8, etc. Essa opção comprometia a proporcionalidade, uma vez que não se previa alteração do tamanho das bancadas conforme a variação populacional das províncias no decorrer do tempo. Leis poderiam ser aprovadas no parlamento alterando o número de representantes de uma ou outra província especificamente, o que aconteceu no decorrer do período, mas não necessariamente acompanhavam o crescimento populacional de todas as províncias. A vinculação feita por Pimenta Bueno entre o tamanho das bancadas e o voto distrital pode ser explicada pelo trecho final de sua fala reproduzida acima: se era inevitável a existência de bancadas maiores e outras menores, pelo menos o voto distrital retiraria das bancadas maiores a coesão que amplificava sua força de pressão sobre o governo central. O voto distrital, ao promover a fragmentação das bancadas, cujos deputados passariam a representar cada um os interesses do fazendeiro a quem devia sua eleição, minimizaria a influência das grandes províncias que não mais contariam com bancadas coesas e deste modo corrigiria o que Pimenta Bueno considerava uma grave distorção do sistema vigente:

Segundo o nosso atual sistema eleitoral, o que fará um ministério no Brasil desde que as deputações compactas das três províncias de Minas, Bahia e Pernambuco aliarem-se contra ele? Não resta-lhe recurso senão no dilema de retirar-se ou dissolver a câmara. Será perfeito um sistema em que só três províncias entre tantas exerçam tal influência? [...] Defenderão sempre nessa oposição os verdadeiros interesses gerais ou nacionais?[5]

Os defensores do voto distrital tinham, assim, a preocupação explícita em enfraquecer a capacidade das províncias de fazer valer seus interesses no interior da Câmara, uma vez que suas bancadas não teriam mais uma atuação coesa, o que resultaria em menor capacidade de pressão sobre o governo central. Os detratores do projeto, por outro

SBD/FFLCH/USP

lado, alegavam que o voto distrital traria para o parlamento as notabilidades de aldeia, que transformariam o Legislativo em espaço de defesa de interesses individuais. Além disso, ao fortalecer os fazendeiros, o voto distrital aprofundaria o problema das fraudes e violência no processo eleitoral. O parecer da comissão de constituição e poderes da Câmara dos Deputados, assinado por Zacarias de Góes e Vasconcelos, Figueira de Melo e Diogo Teixeira de Macedo, apresentado em 1855, criticava o projeto que resultaria na Lei dos Círculos, alegando que:

> Os círculos eleitorais do projeto, se tem por fim a liberdade do voto, a sinceridade da eleição, não o conseguirão por certo, antes parece que vão piorar o estado de coisas a que se procura remédio, porque se atualmente os votantes e eleitores cedem às influências locais, estas por seu lado, tendo de manter uma certa harmonia com os homens importantes de outras localidades, o mais que tudo da capital da província, visto que só por si não podem fazer a eleição, são por isso mesmo menos imperiosas e desabridas do que hão de ser desde o momento em que, com a divisão da província em distritos eleitorais, tiverem consciência de que nas suas mãos está a sorte da eleição do respectivo distrito e de sua vontade absolutamente depende o resultado dela. A opressão será mais intolerável e o vexame do povo crescerá na razão da eficácia que adquirirem com a nova ordem de coisas essas influências locais.[6]

O problema estaria portanto no fato de que o voto distrital dispensaria alianças no âmbito provincial, bastando a influência local para fazer a eleição. Resultado danoso, uma vez que, no entendimento dos defensores do voto provincial, enquanto a elite provincial estava articulada em torno de um projeto político que se vinculava ao jogo político nacional, as influências locais se traduziam na defesa de interesses privados, o que se refletiria na atuação das bancadas parlamentares:

> Esse contato e a dependência que os candidatos tem de ficar dos potentados locais (pois a vontade e preponderância de tais influências vai com a reforma subir ao seu zênite) rebaixarão a missão dos representantes, fazendo-os proceder menos no sentido e segundo os interesses de uma opinião ou de uma província, o que é sempre nobre e elevado, do que de acordo com os interesses e no intuito de corresponder às influências locais, que nem sempre medem as suas aspirações pela bitola das conveniências públicas.[7]

Desse modo, tanto defensores como opositores do voto distrital reconheciam a existência de uma elite provincial, articulada em torno da defesa de interesses da província, organizada de modo a interferir no jogo político nacional, e que o parlamento era um dos espaços fundamentais desta atuação. Elite provincial que não se confundia com as notabilidades de aldeia. A questão que estava em jogo era, dada a fraude e a violência que marcavam as eleições, se seria privilegiada a elite provincial ou as influências locais. O que estava em pauta era a decisão sobre que setores diferenciados da elite se beneficiariam do jogo eleitoral: fazendeiros que individualmente empenhavam-se no atendimento de suas demandas mais imediatas, ou um setor organizado provincialmente, que carregava uma visão mais ampla e política da defesa dos interesses da província. A lei aprovada em 1855 introduzia o voto distrital, mas em 1875 nova lei, a Lei do Terço, traria de volta o voto provincial. Mas mesmo enquanto prevaleceu o voto distrital, talvez com menor coesão, as bancadas na Câmara seguiram representando as elites provinciais no interior do governo central.

As matérias que não competiam às Assembléias Legislativas Provinciais e sim ao centro decidir eram objeto de debate no interior do Legislativo, no qual elas estavam representadas. Se o Poder Moderador garantia ao imperador a faculdade de dissolver a Câmara, por outro lado ele era obrigado a convocar imediatamente novas eleições para deputados gerais e, caso não o fizesse em dois meses, cabia ao Senado fazê-lo. Graças às fraudes eleitorais e às negociações entre presidentes de província e elites provinciais, as Câmaras podiam ser unânimes do ponto de vista partidário, mas isso não significava que não houves-

se no seu interior acirrada disputa em torno dos interesses provinciais divergentes. E as disputas não se limitavam a eventuais confrontos com o Executivo. O parlamento era também a instância na qual as diversas elites provinciais confrontavam-se entre si, na medida em que interesses divergentes opunham umas províncias às outras.

Pimenta Bueno reconhece, na análise que faz da Constituição, em 1857, que a capacidade de as Assembléias Provinciais proporem projetos à Assembléia Geral sobre temas de competência do governo central, garantida pelo Ato Adicional,

> é um direito que dilata a esfera do poder provincial e que o habilita a pedir e formular as modificações que certas medidas ou leis gerais possam demandar em relação às circunstâncias peculiares de uma ou outra província; direito precioso e que não pode dar resultados nocivos, pois que estes projetos não terão seguimento desde que não mereçam a aprovação do poder geral. Tais propostas devem ser consideradas como simples representações e podem, portanto, ser emendadas pela Assembléia Geral.[8]

Alargava a esfera de influência do poder provincial tanto pela faculdade de apresentar para a Câmara suas demandas, como também porque as elites provinciais podiam influenciar a decisão final da Assembléia Geral, uma vez que, como afirma Pimenta Bueno, as províncias tinham seus "deputados gerais e senadores que são os seus legítimos representantes para advogar seus interesses".[9]

Para que o novo arranjo institucional fosse fiador da unidade era preciso que as elites provinciais reconhecessem nas suas bancadas um efetivo meio de defesa de seus interesses no interior do Estado, o que se evidencia pelo fato de o número de deputados de cada província ter se tornado a medida do seu grau de influência na política nacional. Uma representação enviada pela Assembléia Legislativa de São Paulo ao governo central, em 1841, reflete claramente essa concepção quando, ao protestar contra os rigores do recrutamento forçado que sofria a população paulista, propõe que

> o número de recrutas exigidos para a formação do exército do Império seja repartido pelas províncias na proporção do número dos deputados que cada uma delas envia à Assembléia Geral. Sendo um princípio inegável de justiça que os ônus devem ser proporcionais às vantagens que se colhem do contrato social, e estas vantagens relativas à parte que cada uma das províncias toma na decisão dos negócios gerais, o que fica evidente pelo número de deputados que nomeia, parece que semelhante regra deve ser adotada como a mais justa.[10]

A representação paulista reconhecia, assim, que o grau de influência das províncias nas decisões do governo central era determinado pelo número de deputados que elegia. As relações entre províncias e centro eram mediadas pela Assembléia Geral. As lacunas da lei e as possibilidades divergentes de sua interpretação abriam espaço para numerosos conflitos a respeito da amplitude da autonomia de que gozava a província, que se materializava no questionamento da legalidade de determinadas leis provinciais, por parte do governo central. Os relatórios do ministério do Império, responsável por encaminhar os eventuais conflitos entre centro e província, no âmbito institucional, demonstram, contudo, a pouca margem de manobra do centro para fazer valer seu ponto de vista, no que se refere à revogação das leis provinciais. Dependia da anuência da Assembléia Geral, única habilitada a revogar as leis consideradas inconstitucionais e na qual se teria que negociar com deputados cujas origens provinciais jamais esqueciam. Nunes Machado afirmava em 1839 que a atribuição da Câmara de fiscalizar as leis provinciais só seria exercida plenamente se deputados provinciais não pudessem se eleger deputados gerais, uma vez que os primeiros "cometem os abusos nas Assembléias provinciais e vêm para a geral sustentar sua obra, e disto temos exemplos: muitas leis provinciais abusivas existem que não tem se podido revogar porque seus autores, com assento na Assembléia geral, têm obstado a isto".[11]

Além disso, as leis provinciais estavam protegidas pela dificuldade material da Câmara de examinar todas aquelas sobre as quais pen-

diam dúvidas. Em 1839, o deputado Moura Magalhães explicitava o problema:

> Mil e tantas são as leis das Assembléias provinciais e quantas têm sido revistas? Três ou quatro, ou pouco mais disto. [...] não porque o corpo legislativo geral não tenha interesse em examiná-las, mas porque não pode rever todas. E que tempo tem para isso a Assembléia geral no curto período de quatro meses, dois dos quais se consomem em estabelecer a luminosa política que deve reger o governo?.[12]

Outro recurso de que o ministério lançava mão era orientar o presidente da província a vetar determinadas leis. Recurso também limitado, pois o veto podia ser derrubado pelos deputados provinciais. No seu relatório enviado à Assembléia Geral em 1851, o ministro dos Negócios do Império, José da Costa Carvalho, retomava o problema das leis provinciais que reputava exorbitantes dos poderes atribuídos ao Legislativo da província:

> Para se conseguir que em matéria tão grave se proceda com uniformidade, tem o governo constantemente comunicado aos presidentes das respectivas províncias a sua opinião sobre as leis que nelas se promulgam, promovendo assim indiretamente na própria fonte donde emanam a revogação das que exorbitam, mas nem sempre tem aproveitado este meio, e daqui resulta que continuem a vigorar em umas províncias as mesma leis que foram em outras revogadas.[13]

No anexo o ministro apresenta uma relação dos avisos expedidos pelo ministério a presidentes de diversas províncias "sobre a inteligência de algumas disposições do Ato Adicional e sobre leis provinciais exorbitantes das atribuições das respectivas Assembléias".[14] A relação contém os avisos expedidos desde 1835 e referem-se aos mais diversos temas. Ressalte-se a freqüência com que alguns deles aparecem nas diversas províncias. Assim acontece com a faculdade

que as Assembléias tinham de legislar sobre empregos provinciais e municipais e sobre a organização da força policial. Mas eram conflitos restritos a questões pontuais. No que se refere aos empregos, depois de definido pela revisão conservadora de 1840 que os empregos gerais pertenciam à esfera de decisão do governo central, o ponto que continuou a gerar controvérsias foi o relativo ao direito das Assembléias Provinciais de legislarem sobre a aposentadoria de seus empregados. Quanto à força policial, a divergência concentrava-se no direito de promover o recrutamento forçado. A constância com que esses dois temas aparecem nos avisos ministeriais indicam que eram objeto de legislação provincial em todo o território nacional, apesar das objeções do governo central. Nos avisos também aparecem freqüentemente admoestações contra leis orçamentárias e tributárias.

A atuação do ministério do Império, se deixa evidente a existência de conflitos entre províncias e centro, também demonstra que, por outro lado, esses conflitos eram resolvidos dentro da ordem institucional. Elites provinciais e governo central encontravam nas instâncias de governo o espaço para a resolução de suas diferenças.

UMA NOVA INTERPRETAÇÃO DO ATO ADICIONAL

As constantes controvérsias e conflitos entre governo central e Assembléias Provinciais acabaram gerando propostas de uma nova interpretação do Ato Adicional, uma vez que temas como tributação não haviam constado da primeira e constituíam importante instrumento de exercício da autonomia provincial. Em 1861 reunia-se uma comissão mista de deputados e senadores com o objetivo de examinar diversos artigos do Ato Adicional e propor um projeto de Lei de Interpretação.[15] Como se sabe este trabalho não foi adiante e não houve nenhuma nova interpretação do Ato Adicional, além daquela promulgada em 1840. O interesse nesta nova tentativa está em que ela demonstra que a autonomia provincial nos anos que se seguiram ao Regresso continuava sendo fonte de conflitos em itens importantes para o funcionamento do Estado. Na reunião desta comissão foram levantados

os diversos pontos que deveriam ser esclarecidos pela nova Lei de Interpretação. Vários diziam respeito à capacidade tributária das Assembléias Provinciais, formulados em forma de pergunta: "[...] Se a matéria já contribuinte para a renda geral pode ser onerada de novos impostos para a renda provincial. Se as Assembléias provinciais podem criar impostos de exportação. Se podem lançar impostos nos gêneros importados de outras províncias, sejam ou não de produção destas".[16]

Outros diziam respeito a empregos, força policial e magistratura:

> Qual o poder competente para estabelecer a forma de processo, segundo o qual deve ser decretada pelas Assembléias provinciais a suspensão e demissão dos magistrados? [...] Tem as Assembléias provinciais faculdade de legislar sobre a aposentação dos empregados provinciais e municipais? Podem as Assembléias provinciais organizar corpos arregimentados, com patentes e honras militares; ordenar que se preencham por meio de recrutamento, e dar-lhes regulamento que compreendam a parte penal? A autorização que as Assembléias provinciais podem dar para empréstimos estende-se até os que se tenham de efetuar no estrangeiro independentemente da ação ou intervenção do governo?[17]

As dúvidas incidem justamente sobre atribuições dos governos provinciais que geravam controvérsias, tendo em vista as prescrições do Ato Adicional. Aposentadoria, recrutamento forçado, impostos sobre exportação e importação geravam polêmica em várias províncias, já que as Assembléias continuavam a legislar sobre empregos, sobre força policial, sobre tributos e até mesmo sobre a magistratura, e encontravam base legal para tanto, a ponto de ser aventada, em 1861, uma nova interpretação do Ato Adicional.

Desde 1846 o governo procurava aprovar uma nova interpretação. Nesse ano o imperador pediu ao Conselho de Estado que elaborasse um projeto de interpretação a ser encaminhado para a Câmara. Em 1848, apenas oito anos depois da aprovação da Interpretação do

Ato Adicional, o ministro dos Negócios do Império, José da Costa Carvalho, afirmava em seu relatório à Câmara:

> O governo, exercitando por meio das sessões do Conselho de Estado o exame que entende competir-lhe sobre os atos das assembléias legislativas provinciais, tem trazido ao vosso conhecimento todos aqueles que julga exorbitantes das atribuições das mesmas Assembléias. São alguns manifestamente ofensivos da Constituição e leis gerais e entretanto continuarão, enquanto não forem revogados, a vigorar nas respectivas províncias com escandalosa infração da lei fundamental do Estado e inevitável confusão e transtorno na marcha da administração. Versam outros sobre objetos em que, pelo menos, é muito duvidosa a competência das Assembléias, e nos desta espécie se compreendem as aposentadorias e jubilações a empregados provinciais, a respeito das quais em repetidos avisos vos tem pedido o governo que fixeis por meio de uma Interpretação autêntica a genuína inteligência do Ato Adicional.[18]

Mas foi em 1861 que um projeto nesse sentido chegou aos deputados, gerando acalorado debate no plenário, durante várias sessões, entre aqueles que eram contrários a uma nova interpretação e aqueles que a defendiam. A proposta referia-se aos primeiro, quinto e sexto parágrafos do artigo 10º do Ato Adicional e ao nono parágrafo do artigo 11 que tratavam, respectivamente, da divisão civil, eclesiástica e judiciária da província; da fixação das despesas municipais e provinciais e da criação de impostos necessários para elas; da fixação e repartição dos impostos provinciais e do direito de representar à Assembléia Geral contra leis de outras províncias que ofendessem os seus direitos. Foi depois incluída a questão da competência das Assembléias de legislar sobre aposentadoria e recrutamento forçado.

A razão pela qual se queria interpretar o parágrafo primeiro do artigo 10º é dada pelo deputado Zacarias de Góes, na sessão de 8 de junho de 1861: este parágrafo criava um problema no equilíbrio da divi-

são de competências entre governos provinciais e central. Dado que a partir da interpretação de 1840 os cargos do Judiciário passavam a ter seus salários pagos pelo governo geral, a atribuição das Assembléias Provinciais de decidirem sobre a divisão judiciária criava uma situação a seu ver insustentável. As Assembléias podiam criar quantas comarcas quisessem sem se preocupar com o custo que isso acarretava, pois os juízes de direito, que necessariamente deveriam ser nomeados para cada comarca, teriam seus salários pagos pelo governo geral. No entender de Zacarias,

> Pertencendo por um lado às Assembléias provinciais a criação de comarcas e à Assembléia geral, por outro lado, a obrigação de pagar aos juízes de direito, são inevitáveis os conflitos e desinteligências entre os poderes provinciais, que criam os empregos, e o central, que tem de pagar-lhes os vencimentos, se porventura uma solução não aparecer que harmonize as atribuições dos poderes gerais e das províncias nesta parte.[19]

Neste ponto específico os governos provinciais haviam sido beneficiados pela Interpretação do Ato Adicional em 1840: continuavam decidindo sobre a divisão civil e judiciária, criando novos cargos de juízes, mas sem arcar com o peso de seus salários. Situação criada pela Interpretação de 1840 e que em 1861 se queria remediar, seguindo o princípio de que as decisões caberiam à instância que arcava com o ônus financeiro relativo a elas. Aqueles que o defendiam o faziam não em nome da centralização, mas, ao contrário, em nome do respeito à divisão de competências entre centro e província estabelecida pelo Ato Adicional.

A defesa da conveniência de atrelar as decisões à responsabilidade financeira esteve presente no debate político em vários momentos, como, por exemplo, quando da discussão, em 1846, sobre as pretensões de alguns deputados de que os salários dos párocos fossem pagos pelos cofres gerais. Segundo o Ato Adicional esta era uma competência das Assembléias Provinciais, mas a elas interessava transferir tal ônus, de modo a desonerar seus cofres. Em 1846, na sessão de 18 de maio, o deputado paulista Rodrigues dos Santos argumentava contrariamente a uma emenda que previa que as côngruas passassem a ser encargo do governo geral afirmando que, quando em 1834 se fez a divisão das rendas gerais e provinciais, considerou-se que estas últimas tinham que ser suficientes para arcar com as despesas definidas como obrigatórias para as províncias, entre elas as referentes ao culto religioso. Em conseqüência, se estas despesas fossem transferidas para os cofres gerais,

> as províncias continuariam a gozar das rendas que foram dadas para fazer este serviço, ao mesmo tempo em que ficavam isentas para fazer tal pagamento. Ora, isto é uma espécie de ardil que não me parece muito digno de um parlamento. Por mais extremosos que sejam os nossos afetos a bem do progresso de nossas províncias, por mais dedicados que sejamos aos melhoramentos de nossas províncias, acho que não devemos levar estes aliás nobres sentimentos ao ponto de serem prejudicados os interesses da união. Se acaso fôssemos lançar sobre o tesouro nacional uma despesa que devia ser feita pelas províncias com as rendas que lhes foram dadas para este fim, seguramente ofendíamos o interesse geral.[20]

O deputado paulista exortava seus colegas para não deixarem que seus compromissos com os interesses provinciais os levassem a decisões que comprometeriam o interesse geral e o fazia justamente em nome da divisão de competências que garantia a autonomia provincial e ao mesmo tempo a viabilidade de um governo central necessário para articular a unidade nacional. O ministro da Justiça, Fernandes Torres, que se encontrava então em plenário, argumentou no mesmo sentido, acrescentando que "quando se fez a divisão das rendas teve-se em vista que as províncias carregariam tanto com esta despesa como aquela que se fazia com os juízes de direito, que depois passaram a ser pagos pelos cofres gerais, aliviando-se por esta forma as províncias de uma despesa bem considerável".[21]

O ministro refere-se à reforma conservadora de 1840 que, se garantiu a centralização do Judiciário, significou também maior ônus para o governo central, o que favorecia as províncias que não tinham mais de arcar com os custos dos juízes de direito, e também o que justificaria em 1861 que os defensores de uma nova interpretação do Ato Adicional questionassem a continuidade do direito provincial de decidir sobre a divisão civil.

Os deputados contrários à nova interpretação argumentavam que o Ato Adicional era claro quanto a ser competência das Assembléias Provinciais decidirem sobre a matéria. Mudar essa disposição transferindo essa competência para o governo central seria reformar o Ato e não interpretá-lo, o que uma Assembléia ordinária não estava autorizada a fazer. A melhor solução seria, neste caso, conforme propõe o deputado Martim Francisco, retornar para as Assembléias as despesas com os magistrados e não interpretar o Ato:

> Os conflitos de que se fala não são resultado das disposições do Ato Adicional, mas sim da disposição de uma lei ordinária. Foram os cofres gerais que espontaneamente tomaram a si as despesas com os magistrados de primeira instância. Se porém eles já não querem sobrecarregar-se com essas despesas, se o aumento das comarcas é por tal forma que os cofres gerais se podem ressentir, há um meio fácil e legal: é por meio de uma lei ordinária declarar que d'ora em diante os cofres gerais não contribuirão mais com qualquer acréscimo de despesas.[22]

Em 1861 era, portanto, clara a divisão de competência entre províncias e centro e a autonomia das primeiras para decidir sobre objetos importantes sem interferência do governo central. No entanto, assim como havia acontecido em 1840, procurava-se definir melhor onde terminava a competência de um e começava a de outro, de modo que uma esfera não interviesse nas atribuições da outra. Problema que se manifestou também no âmbito tributário. É novamente Zacarias de Góes quem esclarece qual era o problema de fundo em 1861. Não se tratava de questionar o direito das Assembléias Provinciais de criar tributos e decidir sobre a aplicação de seus rendimentos. O problema era bastante pontual: uma vez que o Ato Adicional vedava às Assembléias o direito de tributar a importação, isto se aplicava apenas aos produtos vindos do estrangeiro ou incluía aqueles vindos de outras províncias? A questão se colocava, pois este foi um ponto de freqüente controvérsia entre as elites provinciais, como se verá mais adiante. Empenhadas em proteger suas atividades econômicas e ampliar o volume de sua arrecadação, as províncias muitas vezes tributavam pesadamente produtos vindos de outras regiões do país, entendendo que a impossibilidade de tributar importação, prevista no Ato Adicional, referia-se apenas aos produtos vindos do estrangeiro.

Embora os problemas apontados para justificar uma nova interpretação fossem pontuais e não incidissem sobre o fundamento do arranjo institucional prevalecente, ou seja, a divisão de competências entre instâncias provinciais e governo central, preservando a autonomia das partes que compunham o Império, aqueles que se colocaram contra a nova interpretação o fizeram argumentando que esta iria ferir as franquezas provinciais previstas no Ato Adicional, elo, nas palavras do deputado mineiro Teófilo Ottoni, "que pode conservar-nos unidos e engrandecer o nosso país".[23] Argumento também utilizado pelo deputado Viriato Bandeira Duarte, do Maranhão, que atribuía à autonomia provincial o progresso material das províncias:

> Vivendo longe deste centro que quer absorver tudo, tenho conhecido como trata ele o resto do império. Essas províncias do Norte, de uma riqueza natural que toca o maravilhoso, dotadas de soberbas vias de comunicação, abertas ao movimento produtivo, e que há tempos esperam pela vontade criadora do governo, em que mísero estado estariam se não fora a civilização de casa, os esforços de seus próprios filhos, aplicando utilmente as rendas por eles criadas, seus próprios recursos? [...] O estado em que se acham as províncias do império, os poucos meios que elas têm à sua disposição para curarem de seu pro-

SBD/FFLCH/USP

gresso, para fazerem alguma coisa de útil e necessário, são os próprios recursos, são aqueles justamente que lhes dá uso o gozo inteiro e inabalável de suas franquezas.[24]

O deputado maranhense, embora acusasse o governo de tudo querer absorver, reconhecia que a autonomia provincial não só era uma realidade em 1861 como era responsável pelo progresso das províncias. Na medida em que as reformas propostas não comprometiam essencialmente esta autonomia, os deputados contrários estavam provavelmente mobilizados no sentido de não permitir que nenhum direito provincial fosse atingido, em uma disputa natural em um regime, no qual as partes e o centro disputavam para alargar ao máximo sua competência. Em 1861, vinte anos depois da revisão conservadora, os deputados ainda debatiam a amplitude da autonomia provincial, cuja existência todos reconheciam e nenhum publicamente procurava eliminar. Os que defendiam uma nova interpretação argumentavam justamente em prol de um melhor equilíbrio na divisão de competências, base desta autonomia. Os que a recusavam, procuravam demonstrar que a clareza do Ato Adicional dispensava qualquer nova interpretação e diziam-se temerosos de que a conseqüência poderia ser o fim das franquias provinciais, existentes em 1861, e que consideravam ser a condição da unidade nacional e do progresso material das diversas regiões.

A autonomia provincial não evitava os conflitos, como reconheciam aqueles que resistiam à nova interpretação, mas o Ato Adicional, segundo eles, previa a forma de resolvê-los. Os trabalhos da Comissão Mista não foram adiante, o que provavelmente pode ser atribuído à capacidade das elites provinciais representadas na Câmara de impedir qualquer nova alteração no que estava prescrito pela emenda constitucional de 1834. A não aprovação de uma nova interpretação levaria à continidade das queixas do governo central sobre determinadas ações das Assembléias Provinciais, as quais viriam a ser expressas, principalmente pelos ministros dos Negócios do Império. Em 1867 o ministro José Joaquim Fernandes Torres retomava a idéia da necessidade de uma nova interpretação que fixasse "segundo o

SBD/FFLCH/USP

espírito do Ato adicional, a sua competência em assuntos de importante interesse para as províncias. Não só ficariam habilitadas aquelas províncias para mais amplamente desempenharem sua missão, como iria desaparecendo a falta de uniformidade que se nota a certos respeitos entre as diversas legislações provinciais".[25]

Era em nome das franquezas provinciais que Fernandes Torres defendia uma nova interpretação, franquezas que, segundo ele, eram condição de progresso e harmonia do país:

> A instituição das Assembléias provinciais, para substituírem os conselhos gerais, era altamente reclamada pelas mais urgentes necessidades das províncias. Não sendo possível que pelo poder central fossem pronta e devidamente apreciadas e atendidas tais necessidades, sofriam as mesmas províncias gravemente em seus interesses, e achavam-se peadas nas vias do progresso. Aquelas Assembléias investidas de todas as atribuições precisas para regularem e satisfazerem os interesses peculiares de cada uma das nossas grandes circunscrições administrativas dentro da esfera que se lhes traçou, foram o complemento do sistema de nossas instituições, e ao mesmo tempo um forte elemento da união e prosperidade do Império. É inegável o desenvolvimento que, depois de sua criação, tem tido nas províncias a instrução primária e secundária, as obras públicas, as vias interiores de comunicação, as prisões, as casas de trabalho e correção, e muitos outros ramos do serviço público de sua competência, intimamente ligados ao progresso social. Se alguns desvios cometem estas Assembléias no exercício de suas funções, são de sobejo compensados pelos importantes benefícios que se lhes devem.[26]

Palavras proferidas por um importante líder conservador que em 1867 reconhecia a necessidade de preservação da autonomia provincial. No ano seguinte seria a vez de Paulino José Soares de Souza, ocupando então o Ministério dos Negócios do Império, afirmar em seu relatório o importante papel da autonomia provincial na unidade

e progresso do país. Defendia, entretanto, uma nova interpretação para dirimir dúvidas sobre itens pontuais: como contar os dois terços dos votos dos membros da Assembléia no caso de veto presidencial de lei aprovada pela mesma Assembléia, como coibir a usurpação da competência do governo geral sobre determinados assuntos, especialmente tributos, etc. No ano seguinte Paulino, ainda ministro, voltaria a insistir em uma nova interpretação, alegando que a divisão de competências pecava por indefinição em determinados pontos:

> Não foi porém definida com a necessária precisão a esfera da administração geral e a da provincial, de modo a acautelar invasões e conflitos no exercício das atribuições repartidas entre o Estado e as províncias. [...] Não tem sido também sempre respeitada na prática a linha divisória que deixa de um lado entregues às Assembléias provinciais os interesses especiais que não entendem o cidadão como súdito brasileiro, mas como habitante da província, e do outro os assuntos que por seu caráter geral são da competência do Estado.[27]

Depois de afirmar mais uma vez a necessidade da autonomia provincial prevista pelo Ato Adicional e mantida pela Interpretação de 1840, o político saquarema, porta-voz da revisão conservadora, apresentava um projeto de interpretação. Este novo projeto, de 1869, trata de temas que segundo seu autor permaneciam gerando controvérsias justamente porque constituíam importantes itens do exercício da autonomia provincial não tratados pelas medidas da década de 1840. O visconde do Uruguai propõe então questões semelhantes àquelas que constavam da pauta de discussão da comissão de 1861: se a proibição de as Assembléias legislarem sobre importação compreendia os produtos vindos de outras províncias, aposentadoria, recrutamento forçado, divisão civil, judiciária e eclesiástica, o critério para contar os dois terços necessários para suspender o veto do presidente a leis aprovadas na Assembléia, julgamento dos magistrados etc. A partir de então todos os relatórios dos ministros dos Negócios do Império fazem referência ao projeto de interpretação do visconde do Uruguai, que segue sem ser votado pela Câmara. Em 1887 o ministro José Fernandes da Costa Pereira, à semelhança de seus antecessores, exortava os deputados a deliberarem sobre o projeto apresentado por Paulino. A proclamação da República viria sem que esses ministros tivessem êxito. As elites provinciais, representadas na Câmara, foram capazes de impedir que o governo central levasse adiante uma nova interpretação do Ato Adicional. Assim, os itens que geravam conflitos foram, durante esse período, negociados cotidianamente no interior do parlamento, a quem cabia a palavra final para dirimir divergências de entendimento da lei. Sem uma nova Interpretação do Ato Adicional, os atores políticos encontravam no aparato institucional o espaço para resolução de conflitos.

SBD/FFLCH/USP

EMPREGOS E APOSENTADORIA

A aposentadoria dos empregados provinciais foi uma das principais fontes de controvérsia. A autonomia dos governos provinciais de decidir sobre os empregos provinciais e municipais, tema estratégico no exercício do poder no século XIX, só foi questionada em relação à concessão das aposentadorias. No mais, as disposições do Ato Adicional permaneceram vigentes, garantindo o controle da elite provincial sobre os funcionários da província e dos municípios. Não se questionava o direito das Assembléias de criar e extinguir empregos provinciais e municipais, bem como o de nomear e demitir empregados, direito inclusive defendido pelo próprio governo central. Um bom exemplo é o aviso expedido pelo ministério do Império ao presidente do Ceará em 1845:

> A Lei n.º 307 de 1844 [aprovada pela Assembléia do Ceará] que determina que os empregados provinciais só possam ser demitidos nos casos do artigo 166 do Código Criminal [...], posto que tenha inconvenientes que devem ser submetidos à Assembléia Provincial, contudo não está no caso de não ser executada: 1º porque não é motivo para isso o ser mal pensada;

2º *porque não é inconstitucional visto que as Assembléias provinciais são inteiramente livres nas matérias de sua competência, e até podem nelas estabelecer regras contrárias às que são prescritas nas leis gerais* [grifo meu].[28]

Quanto às aposentadorias, o problema estava em definir se as Assembléias poderiam legislar sobre o tema, tendo em vista que no Brasil do século XIX a aposentadoria era considerada uma mercê pecuniária, uma espécie de favor ou recompensa cuja concessão era privativa do Executivo. Sua importância derivava da necessidade de um Estado que estava sendo construído e precisava atrair indivíduos dispostos a se empregar no serviço público para que se constituísse uma burocracia estatal. O assunto vinha preocupando o governo central havia algum tempo. Em 1844, o ministro do Império José Carlos Pereira de Almeida Torres salientava em seu relatório que:

> Algumas Assembléias provinciais têm concedido pensões e aposentadorias a empregados públicos provinciais. Submetidas ao exame do Conselho de Estado as respectivas leis, julga ele que naquele procedimento excedem as mencionadas Assembléias a órbita de suas atribuições, invadindo a dos Poderes Supremos do Estado. Quanto às pensões já o corpo legislativo tem manifestado a sua opinião, revogando algumas leis provinciais; outro tanto porém não acontece acerca das aposentadorias.[29]

No caso de controvérsias sobre objetos que pertenciam ou não à competência provincial, o Executivo encaminhava para o Conselho de Estado, para sua apreciação, as dúvidas sobre competência do governo provincial, como era o caso das aposentadorias. Diante de um parecer do Conselho contrário à atribuição provincial de legislar sobre determinado objeto, o Ministério dos Negócios do Império orientava os presidentes das províncias a não sancionar projetos que versassem sobre aquela matéria e, ao mesmo tempo, enviava o parecer à Câmara dos Deputados para deliberação. Dessa forma o poder de intervenção

do Conselho de Estado era bastante limitado. Em primeiro lugar porque o veto presidencial podia ser derrubado por dois terços dos deputados provinciais. Em segundo, porque a palavra final era dada pelo parlamento. Foi o que aconteceu com a questão das aposentadorias. Diante do parecer do Conselho de Estado que negava às Assembléias o direito de legislar sobre o tema, a Comissão de Assembléias Provinciais da Câmara apresentou, em 1846, um projeto reconhecendo este direito. Os defensores do projeto da Comissão argumentavam que esta disposição estava de acordo com o espírito do Ato Adicional. É neste sentido a fala do deputado da Paraíba, Ferreira França:

> As Assembléias provinciais podem legislar sobre os empregos provinciais, sobre as condições destes empregos e desde que elas podem legislar sobre estas condições, podem declarar que os empregados servindo tantos anos têm remuneração de seus serviços. [...] contestar este direito às Assembléias provinciais é colocá-las numa posição em que com dificuldade poderão achar pessoas hábeis que possam desempenhar certos empregos provinciais.[30]

Uma alternativa de resolução do problema seria uma lei geral que regulamentasse a aposentadoria em todo o território nacional. No entanto, como argumentavam os deputados, essa alternativa esbarrava na divisão de competência tributária. Uma lei geral sobre aposentadoria só seria admissível se estas aposentadorias fossem inteiramente custeadas pelo governo central, o que este não desejava. Uma lei geral, pertencendo aos cofres provinciais o encargo de pagar as aposentadorias, resultaria em uma intervenção do governo central nos orçamentos provinciais, o que a legislação vedava e os governos provinciais tinham poder para boicotar, conforme salienta o deputado da Paraíba, Toscano de Brito: "Eu, membro da Assembléia provincial, no momento em que visse a Assembléia geral legislando a respeito de aposentadoria de empregados provinciais, certamente não daria dinheiro para isso, porque às Assembléias provinciais compete distribuir o dinheiro da província".[31]

Da mesma forma que na discussão sobre a divisão judiciária e eclesiástica, o problema estava em conferir a decisão para aquele que deveria arcar com seu ônus financeiro. Se aos cofres provinciais cabia o pagamento das aposentadorias dos empregados provinciais e municipais, ao governo provincial cabia a decisão sobre concedê-las. A divisão de competências entre governos geral e provinciais estabelecida pelo Ato Adicional constituía, em 1846, o centro da argumentação dos defensores do direito de as Assembléias de província legislarem sobre aposentadorias. Para alguns deputados nem sequer era necessária a aprovação de uma lei a respeito, tendo em vista a clareza do Ato Adicional, conforme alega o deputado do Piauí, Souza Martins:

> Julgo a resolução inútil porque o Ato Adicional é muito claro. Às Assembléias provinciais compete estabelecer impostos para suas despesas e também lhes compete a aplicação destes impostos, conforme o entenderem mais conveniente: isto é muito claro no Ato Adicional. [...] As Assembléias provinciais têm até o direito de emprestar parte de sua renda à outra província, do que já há exemplo, e ninguém lho contesta.[32]

Tavares Bastos, então ocupando uma cadeira de deputado por Alagoas, ia mais longe, ao afirmar que além de inútil era prejudicial, pois a lei teria caráter interpretativo. Sendo o Ato uma emenda constitucional, se deveria evitar ao máximo sua interpretação para não criar a instabilidade de uma Constituição freqüentemente reformada. Deste ponto de vista, a estabilidade constitucional do Império foi exemplar, pois além do Ato Adicional de 1834 e da sua Interpretação em 1840 nenhuma outra foi aprovada. O barão de Cotegipe, por sua vez, também questionava a pertinência de se propor uma lei interpretando o Ato Adicional no que se referia à aposentadoria. Não apenas porque considerava a emenda constitucional clara neste ponto, definindo como atribuição das Assembléias Legislativas o direito de conceder o benefício, mas também porque até então este direito havia sido exercido sem nenhum tipo de contestação. Para Cotegipe, o problema aparecera naquele momento apenas porque

> lembrou-se o Conselho de Estado, que por sua natureza é centralizador, de que esta atribuição podia ser disputada com alguma vantagem às Assembléias provinciais [...]. Mas será preciso uma interpretação em coisa que nós julgamos clara e que nunca foi contestada pela Assembléia geral? [...] não se pode contestar este direito das Assembléias provinciais de que estão de posse há muito tempo.[33]

Outro argumento utilizado pelos deputados que defendiam o projeto era o aspecto prático do problema, sempre levantado em defesa das franquias provinciais: esta era uma condição para tornar eficiente o Estado à medida que o tornava ágil para penetrar em todas as localidades, conforme salienta o deputado José Antonio Marinho, de Minas Gerais:

> [...] entendo que seria muito perigoso, muito suscetível de abusos, devolver ao poder geral tal atribuição, porque algumas províncias estão muito remotas da Corte. As pessoas interessadas nestas pensões, sendo geralmente pobres e desvalidas, não podem fazer valer na Corte os seus direitos para que o governo geral se compadeça de sua sorte, de maneira que aquelas que se achassem mais perto ou tivessem bons procuradores é que seriam atendidas e as mais necessitadas talvez seriam esquecidas.[34]

A discussão na Câmara era acompanhada pelas Assembléias Provinciais. Em algumas delas, leis sobre aposentadorias eram aprovadas sem controvérsia. Em outras, a aposentadoria gerava polêmica. Na Assembléia gaúcha um projeto que regulamentava os empregos provinciais foi aprovado em 1847 e o seu artigo 9º previa o direito à aposentadoria, com metade do ordenado, para os empregados com vinte anos de serviço acometidos de enfermidade ou de idade avançada.[35]

O artigo gerou discussão acalorada entre os deputados, pois alguns questionavam sua legalidade, tendo sempre como referência o

SBD/FFLCH/USP

prescrito no Ato Adicional. A fala do deputado Oliveira Belo é esclarecedora a este respeito:

> Sr. Presidente, a cartilha desta Assembléia é o Ato Adicional. Todos os seus deveres, todas as suas atribuições estão aí muito expressamente determinados. A Assembléia, pois, não pode legislar senão sobre as matérias que lhe foram dadas em competência pelo Ato Adicional. Nada pode fazer que não tenha sido claramente expresso nesse ato. E, para aposentar os empregados provinciais, decerto que a Assembléia não está literalmente autorizada por ele. Eu entendo que na interpretação de uma lei constitucional deve-se observar a letra clara e positiva da lei. [...] O Ato Adicional, disse eu, não dá às Assembléias provinciais o direito de legislar sobre as aposentadorias dos empregados provinciais.[36]

Interpretação contestada por outros deputados que apresentavam justamente o Ato Adicional como fundamento do direito das províncias de legislarem sobre aposentadoria.

Oliveira Belo prossegue em seu argumento afirmando que essa questão já havia sido discutida na Câmara dos Deputados e no Senado, no ano anterior, por ocasião do exame de uma lei provincial sobre aposentadoria, sendo que na Câmara dos Deputados venceu o voto da maioria a favor da constitucionalidade da lei, ou seja, que a Assembléia Legislativa Provincial podia legislar sobre aposentadoria dos empregados provinciais. No Senado, contudo, a lei fora rejeitada. Segundo ele, a decisão da Câmara refletia o fato de nela predominar os interesses provinciais:

> Devo também dizer, sr. presidente, porque eu assisti a toda essa discussão, que notei durante ela, na Câmara dos Deputados, mais caprichos (permita-se-me a censura) do que força de razão, de convicção da parte dos advogados desta faculdade. Quase todos eles, sr. Presidente, eram pessoas que nas províncias ocupavam cargo de deputado provincial [...] que, para favorecerem os empregados de suas províncias, com menos atenção à Constituição tinham, sr. Presidente, ou proposto, ou votado ou pugnado na tribuna ou na imprensa a favor dessa faculdade.[37]

A questão não havia sido, até aquele momento, decidida na Assembléia Geral. A Câmara votara a favor e o Senado contra e, portanto, ainda não havia uma decisão definitiva. O que abria espaço para que a Assembléia Provincial decidisse sozinha. É neste sentido que argumenta Oliveira Barcelo, em favor do artigo sobre a aposentadoria:

> [...] se esta questão ainda não está bem decidida (como diz o nobre deputado), há de me permitir que lhe diga que o projeto não é perfeitamente contrário à Constituição, e se fosse manifestamente contrário à lei fundamental do Estado, como é que poderíamos chamar bem fundadas e fortes as argumentações que a respeito da questão houve de lado a lado na Assembléia Geral? Como se há dúvida a respeito da inteligência da lei? Se diz que nós violamos expressamente a Constituição?[38]

Colocado em votação, o artigo foi aprovado pela maioria dos deputados gaúchos. Esta discussão interessa pelo que revela da autonomia provincial quando estava já em vigor a revisão conservadora. Em primeiro lugar, demonstra mais uma vez que o Ato Adicional permanecia legislando o funcionamento do governo da província e a autonomia conquistada com as reformas liberais não havia sido anulada. Em segundo lugar, indica que, mesmo quando o Senado decidia contra a competência da Assembléia Provincial para legislar sobre determinado objeto, a representação provincial na Câmara dos Deputados encarregava-se de defender esta autonomia. De sorte que o governo central não conseguiu impedir que as Assembléias Provinciais continuassem legislando sobre aposentadorias.

A força dos laços provinciais pode ser exemplificada pelo discurso do deputado pelo Ceará, Carvalho e Silva, ao defender o projeto apresentado pela comissão da Câmara que garantia este direito: "Pareceria

muito censurável, se tendo sido autor de um projeto de aposentadorias, quando deputado provincial do Ceará, não desse a esta casa uma satisfação do meu pensamento a respeito".[39]

Em seguida explicitava que o projeto estava de acordo com o novo regime estabelecido pelo Ato Adicional, que consagrava a divisão de competências entre governos provinciais e geral:

> [...] as reformas tiraram do Poder Executivo as atribuições em amplo de criar certos empregos; deram-se estas atribuições às Assembléias provinciais. Logo, o Poder Executivo foi reformado nesta parte, dividindo-se ou estabelecendo-se uma linha divisória entre empregados gerais e empregados provinciais. [...] Também se disse que às Assembléias provinciais competia legislar sobre as despesas de suas províncias, sobre suas rendas e promover os meios de aumentá-las. Logo, o Poder Legislativo também não ficou com essa ampla atribuição a respeito dos dinheiros públicos; também se estabeleceu uma linha divisória entre bens gerais e bens provinciais. Não foi isto, é verdade, bem esclarecido por lei; mas aquelas rendas de que se tinha notícia e que estavam bem segregadas ficaram imediatamente pertencendo às Assembléias provinciais e de então para cá decretaram elas as despesas com os seus empregados.[40]

O projeto da Comissão foi aprovado, garantindo o direito das províncias de deliberar sobre a aposentadoria dos seus empregados, apesar da posição contrária do Conselho de Estado, em uma derrota do governo central. A importância desse direito estava em que a autonomia para decidir sobre aposentadorias fortalecia a elite da província na troca de cargos por apoio político.

Uma vez mantidas no âmbito provincial as decisões sobre as aposentadorias, estas, como as demais regras para o serviço público, variavam de província para província. Em geral não se condicionava a uma idade específica o momento em que o indivíduo faria jus a receber o benefício, mais freqüentemente concedido em razão da incapacidade efetiva de continuar cumprindo suas funções, fosse por

velhice ou por impedimentos físicos. Mas também pesavam os anos de serviço prestados. A lei que regulamentava a aposentadoria em Alagoas, por exemplo, determinava que se o empregado, ao se aposentar, já tivesse vinte ou mais anos de serviço, receberia o ordenado integral, enquanto os que contassem com menos tempo receberiam um montante proporcional aos anos trabalhados. Já no Rio Grande do Sul o direito era concedido ao empregado que, por idade ou enfermidade, estivesse impossibilitado de continuar no cargo e que já tivesse vinte anos de serviço efetivo, deduzido o tempo das licenças tiradas. O valor da aposentadoria seria a metade do ordenado do servidor, não compreendidas as gratificações.

Os cofres provinciais deveriam arcar com os custos das aposentadorias. Souza Martins, deputado em 1846, lamentava que aqui não houvesse, como na Inglaterra e na França, a regra de descontar do ordenado de cada empregado uma pequena porcentagem para formar um fundo destinado a pagar as aposentadorias:

> Entre nós tem-se seguido de tempo imemorial uma doutrina contrária. Julga-se que o governo é obrigado a pagar essas aposentadorias e, o que é mais para lastimar, sem regra, sem proporção com os anos de serviço nem com a qualidade do mesmo serviço, de modo que a tal respeito domina um completo arbítrio.[41]

Uma possível explicação para tal residiria na presença da escravidão. Enquanto na Inglaterra e na França se enfrentavam as profundas transformações trazidas pelo capitalismo industrial e a conseqüente necessidade de estabelecer em novas bases as relações trabalhistas, no Brasil esse problema era restrito ao Estado, que não podia contar com o trabalho escravo: era preciso criar um corpo de trabalhadores livres que, no processo de constituição do espaço público, atuasse de acordo com concepções modernas de relações de trabalho. Concepções modernas que não significavam a ausência de práticas tradicionais na concessão de benefícios, prevalecendo na maior parte das vezes a lógica do clientelismo. Segundo Souza Martins, a falta de uma legislação uniforme permitia os abusos e atos de corrupção que

SBD-FFLCH-USP

muitas vezes marcavam as concessões de aposentadorias pelas Assembléias Provinciais. Mas no seu entender essa não era uma razão para se lhes negar o direito de concedê-las: "Só o tempo e a experiência do governo representativo é que podem ser corretivos de tais desvarios. Por conseqüência as Assembléias provinciais podem abusar, mas por isso não lhes devemos coatar a faculdade, o direito que têm de aposentar".[42]

Na medida em que constituía tanto um mecanismo de atração de funcionários necessários ao Estado quanto um importante instrumento de clientelismo político, o direito de concessão de aposentadorias foi acirradamente disputado pelos governos provinciais e central. Essa disputa foi travada no âmbito da Câmara dos Deputados e resolvida em favor das elites provinciais nela representadas. Em conseqüência, como já assinalado, as regras sobre aposentadoria, assim como todas as outras referentes a empregos provinciais e municipais, variariam de província para província, ao sabor das determinações do grupo dirigente local.

Os conflitos entre governos provinciais e governo central em torno dos empregos nem sempre se originavam no empenho deste último em restringir alguma atribuição dos primeiros. Se o governo central zelava por seus direitos exclusivos sobre os empregos gerais e, além disso, procurava impedir as Assembléias Provinciais de legislarem sobre aposentadorias, em outras oportunidades foram as Assembléias Provinciais que tentaram transferir para o governo central determinadas atribuições. Foi o caso da proposta apresentada na Câmara em 1846 para que o governo central se tornasse responsável pelo pagamento dos párocos. O interesse das elites provinciais era transferir despesas e mais uma vez o debate concentrava-se no problema de compatibilizar o poder de decisão com a responsabilidade de arcar com seu ônus financeiro, uma vez que a proposta em relação aos párocos era apenas de transferência dos encargos com vencimentos mas não da decisão sobre criação de paróquias, que continuaria de competência das Assembléias Provinciais. O deputado pelo Rio de Janeiro, Souza e Oliveira, argumentava contra a proposta, afirmando que transferir para o governo central a incumbência de pagar os ven-

SBD/FFLCH/USP

cimentos de empregos criados pelas Assembléias Provinciais, no caso os párocos, resultaria em intervenção de uma instância na esfera de atribuições da outra:

> Ou nós havemos de ficar sujeitos às Assembléias provinciais, obrigados a decretar fundos para as despesas que elas determinarem, ou os seus atos compreendidos nos limites de suas atribuições, criando novas paróquias, hão de ficar sujeitos a uma revisão nossa. Em qualquer dos dois casos notem os nobres deputados que ou nós ou as Assembléias provinciais não exerceremos nossas atribuições livremente.[43]

Portanto, tratava-se de impedir que o governo provincial passasse a intervir em uma competência que era estritamente do governo geral — elaborar o orçamento nacional — ou que o governo geral interferisse em uma competência provincial, a criação de paróquias. O deputado Souza e Oliveira concluiu seu discurso avaliando que o desejo de tornar geral a responsabilidade pelas côngruas tinha origem no empenho dos deputados provinciais de "aliviar os cofres de suas províncias de alguma despesa para que suas Assembléias possam aplicar mais livremente as suas rendas a outros objetos de melhoramento material".[44]

Aqui aparece um elemento importante das disputas entre elites provinciais e governo central: cada uma das instâncias de governo procurava transferir para a outra as despesas e concentrar em suas mãos as receitas, além de empenhar-se em ampliar os objetos sobre os quais tinha competência de decisão. No debate de 1846 os deputados procuraram transferir para o governo central o encargo de pagamento das côngruas sem que os governos provinciais abrissem mão do direito de decidir sobre a divisão eclesiástica da província. Posição defendida pelo deputado maranhense Moura Magalhães, com o argumento de que a própria interpretação do Ato Adicional havia legitimado este princípio:

> Se o nobre deputado argumenta neste caso com o abuso, porque não traz este argumento a respeito da divisão dos termos e

das comarcas? Não têm as Assembléias provinciais pelo Ato Adicional o direito de legislar sobre a divisão civil e judiciária das províncias? Trata-se de criar uma vila, uma comarca, é necessário provê-la do magistrado competente, o que sobrecarrega os cofres gerais.[45]

Tanto no caso das aposentadorias como no das côngruas, o parlamento foi o espaço de negociação e resolução. Ficava evidente a capacidade das elites provinciais de participar do jogo político nacional através da Câmara dos Deputados. As aposentadorias apareciam como uma questão importante para o governo central que não cessava de tentar regulamentá-las, retirando dos governos provinciais o direito de fazê-lo. No entanto, o arranjo institucional prevalecente fazia depender do Legislativo esta decisão e nele as elites provinciais tinham condições de defender seus interesses. Restava, nesta questão, ao governo central seguir insistindo em uma nova interpretação do Ato Adicional, que retirasse das Assembléias provinciais o direito de legislar sobre aposentadoria. Mas também esta estratégia acabou malsucedida, porque também ela dependia da aceitação das elites provinciais representadas no parlamento. A revisão conservadora não só não alterou o prescrito no Ato Adicional no que dizia respeito a vários temas importantes para o exercício da autonomia provincial, como não forneceu instrumentos para que o governo central pudesse fazer valer unilateralmente suas imposições nos casos em que identificava que esta autonomia excedia os limites aceitáveis. Os conflitos de interesses não geraram, na maior parte das vezes, abalos institucionais, uma vez que o arranjo institucional tinha no parlamento o espaço para a decisão das eventuais controvérsias.

FORÇA POLICIAL E RECRUTAMENTO

Outro ponto importante nas disputas entre elites provinciais e governo central dizia respeito ao recrutamento. Como já dito anteriormente, um dos itens da afirmação da autonomia provincial era o exercício do poder coercitivo através da força policial, inteiramente sustentada pelos cofres provinciais. A Assembléia Legislativa decidia autonomamente sobre sua organização, seu contingente, sua distribuição, a remuneração dos efetivos, etc.

Não havia disputa em relação à autonomia coercitiva da província, mantida mesmo depois do Regresso, embora a Interpretação do Ato Adicional tenha estabelecido a diferença entre polícia judiciária e polícia administrativa, sendo a primeira pertencente à esfera de atuação do governo central. A polícia judiciária atuava em relação a crimes previstos no Código Criminal e materializava-se na figura dos delegados e subdelegados. Para a manutenção da ordem interna e ações relativas aos objetos de competência provincial (por exemplo, garantir a cobrança de tributos, vigiar as obras públicas, etc.) era a força policial a responsável e esta era subordinada ao governo da província. Também aqui prevalecia a divisão de competências.

Apenas um ponto seria, no que diz respeito ao poder coercitivo, objeto de confronto efetivo entre províncias e centro: o recrutamento forçado. O expediente de recrutar compulsoriamente era utilizado para garantir o contingente do Exército e as províncias faziam o mesmo em relação à força policial. Direito contestado pelo governo, que desejava restringir o recrutamento forçado apenas para a formação do contingente militar. Uma vez que os membros da Guarda Nacional estavam isentos do serviço tanto no Exército como na força policial, restava para as duas corporações o recrutamento da massa de trabalhadores livres pobres não qualificados para integrar a Guarda Nacional. Como nota Jeanne Berrance de Castro, no seu estudo sobre a Guarda Nacional, não era esta corporação o maior empecilho para o recrutamento militar e sim a concorrência com outras forças:

> [...] a resistência e a fuga ao recrutamento tiveram causas numerosas e complexas, entre as quais a qualificação para a milícia cívica não pode ser taxada de preponderante. Deixando de lado o espírito que criou o recrutamento, as condições em que se realizou e tantos outros fatores negativos ao serviço militar, existiam também outras corporações que igualmente desviavam

SBD-FFLCH-USP

recrutas. Era o caso do Corpo de Municipais Permanentes e Guarda Policial, que pelo fato de receberem "vencimentos superiores aos demais corpos do Exército", causavam embaraços ao recrutamento, "subtraindo a ele os melhores recrutas que correm a alistar-se nesses corpos", como chegou a declarar na Câmara dos Deputados, em 1841, o ministro da Guerra, José Clemente Pereira.[46]

As dificuldades em recrutar o contingente necessário para compor as forças coercitivas, em um país escravista, tornava o recrutamento um problema grave. De um lado, a massa de escravos não era, obviamente, recrutável, de outro, os trabalhadores livres pobres resistiam em abandonar sua pequena lavoura, que fatalmente se perderia, e uma boa parte deles contava com a proteção dos grandes fazendeiros, a quem eram agregados. Isso tornava a disputa pelos recrutas acirrada. É possível compreender assim o quanto era importante garantir o monopólio do governo central sobre a limitada base de recrutamento. Daí sua insistência em impedir o recrutamento forçado para formar o contingente da força policial, reservando este recurso para o Exército. Mas isto só foi possível nos casos em que a Câmara houve por bem decretar a revogação de cada uma das leis provinciais que previam o recrutamento forçado. O próprio funcionamento do sistema legal impedia uma ação efetiva neste sentido, uma vez que nem sempre chegava até a votação em plenário cada uma destas leis.

Também neste ponto a decisão final cabia à Câmara, responsável por decidir sobre a constitucionalidade das leis provinciais. Da mesma forma que no caso da aposentadoria, o governo encaminhou aos deputados, através do ministério, as leis cuja constitucionalidade contestava. Um bom exemplo é a lei do Piauí que prescrevia o recrutamento forçado para a força policial da província. O primeiro fato interessante a ser notado é que a lei que regia a força policial era anualmente promulgada pela Assembléia da província. No caso do Piauí o recrutamento forçado estava previsto na lei promulgada em 1835 e, a partir de então, constava das leis de todos os anos. Apenas

em 1850 tornou-se objeto de discussão na Câmara, para onde foi encaminhada depois de passar pelo Conselho de Estado, cujo parecer foi favorável à sua revogação. Na Câmara, a Comissão de Assembléias Provinciais pronunciou-se da seguinte forma:

> Tratando de fixar a força policial, decretou a Assembléia legislativa da referida província que a dita força seria engajada e, na falta do engajamento, recrutada pela forma que prescreverem as leis e instruções para o recrutamento da primeira linha do exército. [...] Entende a comissão que a Assembléia provincial do Piauí exorbitou de suas atribuições, empregando o recrutamento como meio de preencher a força policial respectiva. O Ato Adicional não concede tal faculdade às Assembléias provinciais. Concede-lhe sim o direito de fixar a força policial, mas nesse direito não se compreende o de recrutar para a preencher. Pelo contrário, a constituição do império considerou de tão alta importância o legislar a respeito do recrutamento, que restringiu nesse ponto o direito de iniciar dos outros ramos do poder legislativo, tornando-o privativo da Câmara dos Deputados [...] atendendo-se que por esta forma ficará o exército privado de todos os indivíduos recrutáveis que foram alistados nos corpos policiais.[47]

A Comissão foi portanto favorável à revogação da lei provincial em nome da prerrogativa da Câmara de decretar o recrutamento forçado. Neste ponto os interesses gerais, no sentido de garantir o contingente necessário para o Exército, foram considerados prioritários, em detrimento dos interesses provinciais. Não tenho notícia sobre se este parecer da Comissão foi ou não aprovado pela Câmara, mas importa o fato de que o recrutamento forçado obrigatório para a força policial de cada província seguia sendo analisado caso a caso pela Câmara, de modo que se tornava muito difícil impedir a utilização desse recurso em todo o território nacional.

De outro lado, o recrutamento para o Exército também gerava conflitos, na medida em que as elites provinciais ressentiam-se com

a obrigação de fornecer homens para formar o contingente militar. Da mesma forma que em relação aos impostos, o "tributo de sangue" era palatável quando em benefício da força provincial, mas não quando para o Exército nacional. O problema estava em definir o número de recrutas que caberia a cada província. Em 1850, quando foi discutido o projeto que regulamentava o recrutamento para o Exército nacional, o principal ponto de debate foi justamente o critério para definir o número de recrutas saídos de cada província. O deputado Paula Batista, de Pernambuco, ofereceu um artigo aditivo que prescrevia que este número seria proporcional à população livre de cada província, acrescentando que enquanto "não estiver feito o arrolamento da população, tomará o governo por base da distribuição o número de deputados que der cada província".[48]

Em defesa de sua proposta, Paula Batista respondeu ao ministro da Guerra, que afirmava não ser viável o recrutamento proporcional à população da província, evocando o direito de igualdade de tratamento para todas as províncias:

> Porque províncias há cujas populações são laboriosas e outras cujas populações são em grande parte ociosas e vadias. Senhores, este pensamento do nobre ministro [...] não pode ter outra versão senão esta: que quando por um lado lutamos com uma guerra civil, e por outro lado justos receios nos acometem de uma guerra com inimigos externos, essas províncias cujos habitantes, no pensar do honrado ministro, são em grande parte ociosos e vadios, estão condenados desde já a sofrerem, nos sacrifícios necessários para a defesa da paz interna e externa, uma partilha parcial, injusta e desarrazoada, estão mesmo ameaçadas de serem esmagadas por um tributo de sangue superior às suas forças [...]. Entretanto que outras províncias, sem dúvida mais venturosas e felizes desde já também devem estar certas de que, nos sacrifícios da guerra, as complacências hão de enriquecê-las de benefícios, aliviá-las do tributo de sangue e poupar-lhes a vida de muitos de seus filhos à custa da vida dos filhos de outras províncias suas irmãs.[49]

Depois de atribuir ao recrutamento a mesma natureza dos impostos, ou seja, o preço pago por cada um para pertencer à comunidade nacional, Paula Batista adverte o ministro para o perigo de não respeitar a equivalência entre custo e benefício que poderia estimular vocações separatistas, uma vez que, "assim como todas as províncias participam dos gáudios e benefícios da comunhão, todos devem contribuir igualmente com sacrifícios proporcionais às suas forças para sustentação dessa mesma comunhão".[50]

O deputado expressava uma visão que não era só sua: a imposição da ordem dependia da capacidade do Estado de obter legitimidade perante elites provinciais que estavam dispostas a fazer sacrifícios desde que proporcionais às vantagens que obtinham da participação na unidade nacional.

A proposta do recrutamento proporcional à população de cada província era combatida com argumentos políticos. Entre eles, o apresentado pelo deputado Taques da Bahia, ao afirmar que esta pretendida proporcionalidade seria

> inconsistente com o nosso sistema político. Poderia ela ter cabimento em uma confederação de estados, mas não em um império. Aliás devêramos também estabelecer que as províncias concorressem com seus contingentes para os cofres públicos. Mas se nós temos províncias que em matéria de dinheiro concorrem com todas as suas forças e províncias que não concorrem com coisa alguma, como é que em matéria de recrutamento havemos de estabelecer que cada província, como se fosse um estado federado, concorra com o seu contingente de recrutas? Isso me parece incompatível com a natureza de nossas constituições.[51]

Taques estava correto em apontar o caráter federalista da proposta de recrutamento proporcional. Apenas em um regime federativo ela seria adequada. E nesse sentido a proposta era muito mais coerente com o sistema político adotado do que Taques gostaria de reconhecer.

Por fim, a questão militar aparecia também como um tema importante em assuntos de interesse específico de determinadas elites provinciais. Era o caso, por exemplo, do Rio Grande do Sul. Como tem demonstrado a historiografia, os interesses gaúchos se concretizavam na sua participação ativa na política do vizinho Uruguai, através do apoio ao Partido Colorado em constante disputa com o Partido Blanco.[52] A política deste último, por conta das alianças estabelecidas no Prata, era em geral de coibir a liberdade dos gaúchos residentes no Uruguai que abasteciam com seu gado os charqueadores do Rio Grande do Sul. Além disso, os governos blancos opunham todo tipo de obstáculo para que os proprietários do Rio Grande do Sul capturassem escravos fugidos para o país vizinho.

Trata-se de problema interessante, pois mais uma vez obrigava à negociação entre governo central e provincial. Os gaúchos dependiam do primeiro para resolver seus problemas com os uruguaios através dos instrumentos diplomáticos, uma vez que apenas o Rio de Janeiro estava habilitado para representar o país em questões externas. De outro lado, contudo, as dificuldades em impor o monopólio da violência pelo Estado e a opção pela Guarda Nacional favoreciam a capacidade militar da elite gaúcha de resolver o problema por conta própria. Em diversas ocasiões os gaúchos intervieram militarmente no Uruguai apesar da posição oficial brasileira ser de neutralidade, utilizando a Guarda Nacional da província. Foi o caso da guerra uruguaia que se desenrolou entre 1839 e 1851 e que opôs blancos e colorados, com a participação ativa de tropas portenhas, em função da aliança entre Buenos Aires e blancos. Com o sítio de Montevidéu a partir de 1843, isolando na capital o governo colorado, os blancos, dirigidos por Manuel Oribe, instalaram um governo paralelo que controlava o restante do Uruguai, inclusive o norte, onde estavam as propriedades de brasileiros. Oribe impôs então pesados tributos para a exportação de gado para o Rio Grande do Sul e adotou uma política de defesa dos escravos fugidos para o Uruguai. A discussão desta questão na Assembléia Provincial gaúcha contribui para compreender as relações entre governo central e provincial e o papel da Câmara dos Deputados. Em junho de 1848, mais uma vez os deputados gaúchos voltavam-se para o tema à procura de uma solução para os seus problemas. Reivindicavam do governo central o abandono da posição de neutralidade e sua intervenção no Uruguai para defender as propriedades dos gaúchos naquele país e garantir uma política tributária do vizinho condizente com os interesses rio-grandenses. O deputado Ubatuba, por exemplo, deplorava a inércia do governo central diante do sofrimento dos gaúchos que habitavam o Uruguai e afirmava que

> o apoio da assembléia provincial seria muito proveitoso, porque a assembléia, como representante desta porção de brasileiros, poderia obter por meio de uma representação um remédio, se não eficaz, ao menos minorador para tantos sofrimentos, não obtido com as reclamações feitas pelos nossos comprovincianos. Eu creio, sr. Presidente, que o requerimento do meu nobre colega não produzirá o efeito que ele tem em vista, porque o governo há de pôr uma pedra sobre a representação que se lhe dirigir e por isso eu antes queria que ela fosse dirigida à Assembléia Geral.[53]

O deputado considerava que na Assembléia Geral os gaúchos encontrariam maior disposição para o atendimento de suas demandas. No mesmo ano, na Câmara, o deputado gaúcho Fernandes Chaves ecoava a posição da elite rio-grandense, reivindicando a pronta atuação do governo central sob pena de ter de enfrentar conflitos na província meridional:

> O governo não podia estar muito tranqüilo sobre a sorte daquela província, porque ali existem muitos elementos de discórdia, podendo qualquer turbulento um pouco vivo facilmente explorá-los em detrimento da causa pública. Um dos motivos de descontentamento é a falta de proteção que têm os brasileiros no estado oriental.[54]

Ameaça velada feita três anos depois do fim da Farroupilha. Em 1851 o governo brasileiro abandonaria sua posição de neutralidade para intervir militarmente no Prata, segundo demandavam os gaúchos.

SBD/FFLCH/USP

SBD/FFLCH/USP

GUERRA FISCAL

As províncias dispunham de rendimentos tributários significativos, sobre os quais tinham autonomia para administrar, como se procurou demonstrar no capítulo anterior. Sem questionar esta autonomia, o ministério cuidava de fiscalizar sua amplitude, a fim de impedir que as províncias se apropriassem de objetos considerados de competência geral, o que gerava conflitos em relação à competência tributária. Os conflitos podiam também se originar da oposição entre duas ou mais províncias, cujos interesses se chocavam desde que uma se sentisse prejudicada por impostos cobrados pela outra.

A defesa das franquias provinciais na Câmara dividia os deputados, assim como interesses provinciais específicos. A oposição entre esses interesses e o fato de a Câmara funcionar como o espaço para resolver tais confrontos, com as bancadas mobilizadas para a defesa cada qual de sua província, ficam claros nas divergências sobre o direito das províncias de taxar produtos vindos de outras partes do Império. Em 1850, por exemplo, acirrado debate ocupou parte das sessões em torno de requerimento apresentado pelo deputado da Bahia, João Maurício Wanderley, o barão de Cotegipe, pedindo a revogação de duas leis aprovadas pela Assembléia Legislativa de Pernambuco que taxavam o tabaco, o charuto, sabão, cigarro e bebidas espirituosas vindas de outras províncias, com a finalidade de proteger a produção pernambucana.

No capítulo anterior fiz referência à aprovação desses impostos pela Assembléia de Pernambuco em 1847. As leis pernambucanas visavam proteger a produção da província para, como afirmava Nunes Machado em sua defesa, "conservar aqui esses capitais que vão para a Bahia e o Rio de Janeiro". Em 1850 os interesses da elite pernambucana teriam que ser defendidos por sua bancada na Câmara, diante da investida dos representantes das províncias que se sentiam prejudicadas por este imposto. Toda a bancada pernambucana mobilizou-se na defesa da lei provincial, enquanto as bancadas da Bahia e do

Rio de Janeiro empenharam-se na sua revogação. Os argumentos de ambas as partes eram tanto legais como de ordem prática. Aqueles que queriam revogar a lei pernambucana alegavam que esta feria o Ato Adicional porque taxava a importação, considerando serem importados todos os produtos vindos de fora da província. Do ponto de vista prático, argumentavam que, ao adotar uma lei de caráter protecionista, Pernambuco prejudicava a produção de outras províncias. De outro lado, os pernambucanos alegavam que importação para efeito de proibição de impostos provinciais referia-se apenas a produtos vindos do estrangeiro. De ordem prática era o argumento que apelava para os efeitos negativos que a revogação da lei teria sobre o orçamento da província. Além disso, recusavam o que apontavam como uma injustiça, haja vista que em outras províncias estavam em vigor leis semelhantes sem que houvesse iniciativa da Câmara de revogá-las, inclusive leis que prejudicavam a aguardente e açúcar pernambucanos. É exemplar, nesse sentido, o diálogo travado em plenário entre o deputado pernambucano Joaquim Vilella e o barão de Cotegipe:

> Esta questão não é de conveniência, [alegava Vilella], é uma questão toda de princípios, uma questão constitucional que não pode ser decidida pelos inconvenientes e prejuízos que a lei provincial de Pernambuco possa causar a esta ou aquela província. Assim que, respeitando as boas intenções do nobre deputado autor do projeto, eu não posso supor que ele oferecesse esse projeto à consideração da Câmara unicamente porque entendesse que os interesses da província da Bahia eram ofendidos pela lei provincial de Pernambuco, sobre que versa o mesmo projeto, não por certo, porque a questão é de princípios e não de interesse.[55]

Ao que Cotegipe respondeu reafirmando seu compromisso com os interesses baianos: "Eu sinto os efeitos da lei em minha província".[56] Vilella procurou desqualificar o projeto justamente por ser expressão dos interesses provinciais, apesar de estar ele também empenhado na defesa de sua província:

Pois, senhores, só havemos de revogar a lei de Pernambuco porque o nobre deputado pela Bahia, sentindo os efeitos dela em sua província, lembrou-se de propor na Câmara a revogação dela, e hão de ficar em vigor todas as outras idênticas que existem nas demais províncias, até que um ou outro deputado, por sentir os efeitos desta ou daquela na sua província, se lembre de propor a revogação daquela que de perto lhe tocar?[57]

O fato de que a decisão sobre a inconstitucionalidade das leis provinciais cabia ao parlamento e não ao Judiciário gerava o problema de que a revogação de uma lei de determinada província não incidia sobre lei semelhante de outra província, a não ser que esta fosse também submetida ao exame da Assembléia Geral. O que exacerbava a autonomia provincial, a ponto de em determinadas províncias permanecer em vigência leis que haviam sido revogadas em outras. Cada elite provincial dependia da capacidade de sua bancada de fazer valer seus interesses na Câmara. O que foi explicitado por Cotegipe na discussão sobre a lei pernambucana:

Dir-me-á o honrado deputado: por que não procurou igualmente de outros senhores deputados das diversas províncias análogos exemplares? Respondo: porque o mal que a minha província sofre da imposição da lei de orçamento da província de Pernambuco data de muito tempo. [...] Pronto estou para revogar todas essas leis, mas encarregue-se o nobre deputado (como eu encarreguei-me de apresentar a revogação desta) de propor a revogação das leis das outras províncias que ofendem os interesses da sua.[58]

Como a decisão de revogar uma lei de determinada província não tinha efeitos sobre leis semelhantes de outras províncias, a única maneira de estabelecer um princípio único era a promulgação de uma interpretação do Ato Adicional ou o caminho proposto pela bancada pernambucana: que a Comissão de Assembléias Provinciais da Câmara fizesse um levantamento de todas as leis provinciais sobre o mesmo tema, para que se votasse em bloco a revogação de todas elas. Caminho de difícil execução, pois como declarava o deputado Pereira da Silva, do Rio de Janeiro: "Será um trabalho moroso para a comissão procurar todas as leis provinciais ofensivas da constituição, levará muito tempo, e essa lei continua em vigor!".[59]

O problema da decisão ser tomada caso a caso estava em que muitas vezes leis semelhantes recebiam tratamentos opostos. A bancada pernambucana obteve sucesso na sua estratégia de adiar a votação da lei e garantir a continuidade de sua vigência. Mesma sorte não teve lei semelhante promulgada em Minas Gerais e examinada pela Câmara dos Deputados cinco anos antes. A discussão teve início quando foi enviada à Câmara, em 1845, para apreciação e votação, uma resolução do Senado que revogava uma lei aprovada pela Assembléia Legislativa de Minas Gerais, em 1840, e que impunha um imposto de 4$000 sobre cada animal que entrasse na província transportando gêneros de outras províncias que não fossem limítrofes. Em defesa da resolução do Senado e pela sua aprovação na Câmara empenharam-se os deputados de Mato Grosso e Goiás, uma vez que suas províncias consumiam grande quantidade de produtos vindos do Rio de Janeiro, que passavam necessariamente por Minas e, em função do imposto ali cobrado, chegavam ao mercado final com considerável aumento no preço. A discussão foi semelhante àquela descrita acima sobre o imposto de Pernambuco: os deputados das províncias prejudicadas, no caso Mato Grosso e Goiás, alegavam a inconstitucionalidade do tributo, pois consideravam que ele estava taxando a importação. Argumentavam também que o imposto feria o Ato Adicional, por prejudicar interesses de outras províncias. Os deputados mineiros, por sua vez, alegavam que só poderiam ser considerados importados produtos vindos do estrangeiro e que revogar o imposto causaria grandes prejuízos aos cofres mineiros. Em uma de suas intervenções em defesa da revogação, o deputado goiano d. Manoel deixava clara a prática das bancadas de defender os interesses provinciais, ao ponderar que a posição dos mineiros era "descupável, porque cada um advoga a causa e interesses de sua província, mas quando se trata da sustentação de um artigo da constituição e de remediar os males que estão sofrendo Goiás, Cuiabá e S. Paulo, outro deve ser o nosso proceder".[60]

SBD-FFLCH-USP

Os deputados mineiros utilizaram a mesma estratégia que depois utilizariam os pernambucanos: tentaram aprovar que a questão fosse remetida para a Comissão das Assembléias Provinciais, de modo a adiar indefinidamente a discussão do tema em plenário, tempo durante o qual o imposto continuaria sendo cobrado. No entanto, embora a bancada de Minas Gerais fosse numericamente bem superior às de Mato Grosso e Goiás, os mineiros foram derrotados. Não foi aprovado o envio para a Comissão e na votação final venceu a revogação do imposto, o que evidencia que nas disputas entre as elites provinciais venciam aquelas capazes de, em cada momento, fazer alianças políticas de modo a obter o apoio da maioria.

Além da discrepância entre províncias, o fato de serem as leis examinadas isoladamente criava situações em que a diferença de tratamento penalizava duplamente a mesma província. É o que alegava o pernambucano Paes Barreto em defesa do adiamento da discussão da lei de Pernambuco:

> [...] porquanto não é só a indústria do tabaco na província da Bahia e do sabão no Rio de Janeiro que deve merecer a atenção da Câmara, também as indústrias de outras províncias que sofrem vexame, estando no mesmo caso, devem receber igual favor. Se se quer que Pernambuco não imponha sobre objetos de produção das outras províncias, não se consinta também que os seus produtos sofram nessas províncias fortes imposições.[61]

Ou seja, a revogação da lei de Pernambuco resultaria na perda de arrecadação do tributo cobrado sobre produtos vindos de outras partes do Império, mas seus produtos continuariam sendo tributados ao entrarem em outras províncias, como acontecia com a aguardente pernambucana comercializada no Maranhão.

Além do princípio de justiça que deveria garantir o mesmo tratamento a todas as províncias, outros argumentos foram lançados pelos pernambucanos, como os apresentados pelo deputado Figueira de Mello:

> O governo imperial, a quem as leis provinciais são remetidas e que as manda ao procurador da Coroa e fazenda para examinar se elas ofendem aos interesses das outras províncias, ou são contrárias à constituição, o governo imperial, digo, não me consta que tenha em tempo algum reclamado contra a lei de Pernambuco, cuja revogação agora se propõe, antes a sua aquiescência me faz supor que essa lei não é claramente tão anticonstitucional como se pretende. Cumpre ainda atender que se a lei de Pernambuco for revogada agora, vai fazer-se um grande mal à província, porque me parece que ela dá aos cofres provinciais talvez a oitava parte de seu rendimento.[62]

A estes argumentos respondeu o deputado Moraes Sarmento, do Rio Grande do Norte, uma das províncias que se sentia prejudicada pela lei pernambucana: "Muitas leis existem que são opostas ao Ato Adicional e todavia a sua revogação até hoje não tem sido pedida pelo governo, que até não tem semelhante atribuição. [...] o juiz desta questão é somente a Assembléia geral".[63]

É verdade que a decisão não cabia ao governo central, mas quando este tinha interesse na revogação de uma lei podia enviá-la para apreciação da Assembléia Geral, e o fato de não tê-lo feito neste caso indicava que se tratava de um problema que não o afligia diretamente. Coube às elites provinciais atingidas trazer o problema para ser decidido pela Assembléia. Além da bancada baiana, também a deputação do Rio de Janeiro empenhou-se para que a lei fosse revogada. Um deputado fluminense, Francisco Vianna, alertava para o fato de o problema transcender a simples disputa tributária, ao envolver a natureza das relações entre as diversas partes que compunham o Império:

> [...] pela lei da Assembléia provincial de Pernambuco o imposto sobre o fumo, charutos, sabão, aguardente, etc. é igual ao imposto que pagam as nações estrangeiras, isto é, a assembléia provincial de Pernambuco estabeleceu um direito diferencial contra a minha província e contra as demais províncias do Império, como se fossem elas estados separados.[64]

SBD-FFLCH-USP

O deputado fluminense ainda acusava os deputados provinciais pernambucanos de cobrarem tal imposto para não arcarem com o ônus político de taxar a produção local:

> [...] alegando-se em outros tempos, quando se pedia a criação das Assembléias provinciais, que elas tivessem o direito de impor, porque as províncias estavam reduzidas ao mais miserável estado, porque não podiam os conselhos gerais nem ao menos criar um imposto para fazer uma fonte, e que tendo passado a faculdade ampla de poder impor, nenhuma província queira criar rendas dentro em si mesma porque as Assembléias provinciais têm receios de se comprometerem com as localidades.[65]

A acusação era pertinente, na medida em que a taxação sobre a entrada de sabão e tabaco em Pernambuco não tinha apenas o objetivo de proteger a indústria local, mas também, como reconheciam os próprios deputados pernambucanos, era um recurso de arrecadação fiscal, a fim de aumentar os rendimentos dos cofres provinciais. A possibilidade de fazê-lo sem onerar ainda mais a produção e, portanto, sem entrar em atrito com os fazendeiros era obviamente mais atraente para os deputados provinciais.

O vínculo dos deputados com os interesses provinciais era indisfarçável e cada qual procurava questionar a legitimidade da posição do outro apelando para a acusação de provincialismo. Pereira da Silva afirmava que:

> A suscetibilidade dos honrados membros deputados por Pernambuco foi tal que até se acusou o meu honrado amigo, deputado pela Bahia e autor do projeto, de se deixar eivar do espírito do provincialismo na questão de que se trata. Se pode haver acusação de espírito de provincialismo a este respeito não cabe certamente àqueles que votam contra o adiamento e em favor do projeto, pertencentes como são a diversas províncias, mas sim aos ilustres deputados por Pernambuco, que reconhecendo que são ilegais essas leis de sua província, entretanto querem que elas permaneçam.[66]

A acusação de provincialismo, lançada de parte a parte, funcionava como desqualificação da posição do oponente mas fazia sentido justamente porque as bancadas mobilizavam-se para defender os interesses de suas províncias, de modo que a Câmara dos Deputados se tornava a instância na qual estas elites podiam intervir na política nacional, tanto na defesa de seus interesses específicos como influenciando as decisões gerais, conforme explicita d. Manoel de Assis Mascarenhas, deputado pelo Rio de Janeiro:

> É verdade, senhores, que nós somos representantes da nação, mas também é verdade que devemos mais particularmente advogar os interesses de nossas províncias porque estamos de ordinário mais habilitados para conhecermos os interesses dela. Portanto, não se deve censurar que um deputado da Bahia, por exemplo, ou do Rio de Janeiro, proponha a revogação de um ato da assembléia provincial de Pernambuco que ele entende que vai de encontro não só à Constituição, mas também aos interesses da província que o honrou com os seus votos para ter assento nesta casa.[67]

A estratégia da bancada pernambucana acabou sendo vitoriosa, pois ela foi capaz de obter o apoio da maioria da Câmara para aprovar o adiamento da discussão, remetendo as leis em questão para a Comissão das Assembléias Provinciais.

Também na discussão do orçamento geral, que tinha de ser aprovado na Câmara, os interesses provinciais norteavam a atuação das bancadas. Alguns pressionavam para que no orçamento fosse prevista ajuda financeira para suas respectivas províncias, alegando que os impostos provinciais não eram suficientes para cobrir todos os gastos necessários. Baseavam sua argumentação na idéia de que a divisão tributária entre governos geral e provinciais favorecia o primeiro, ao

SBD/FFLCH/USP

deixar para as províncias tributos de pouco rendimento. Essa posição não era necessariamente uma descrição da realidade do arranjo tributário no Império. Se a divisão era desigual, isso não significava que as províncias não tinham os meios para alcançar um rendimento significativo. Nas disputas internas as diversas partes lançavam mão de argumentos que julgavam convincentes para garantir seus interesses. Em relação à tributação isso significava obter o maior rendimento possível, fosse com os tributos provinciais, fosse com alocações de verbas para a província no orçamento geral, e, por outro lado, transferir o máximo possível das despesas para o centro.

Além do interesse mais genérico dos deputados de diminuir as despesas e aumentar as receitas provinciais, havia os interesses específicos que mobilizavam determinadas bancadas na discussão do orçamento geral. Era o caso, por exemplo, dos deputados do Rio Grande do Sul, que constantemente procuravam alterar o orçamento geral com o intuito de eliminar impostos que consideravam prejudiciais para a produção do charque. A bancada gaúcha empenhava-se em defender os interesses da província nos mesmos termos que os deputados da Assembléia Provincial, de modo que as queixas destes últimos transformavam-se em disputa orçamentária na Câmara. Assim, em 1846, o deputado Vieira Cunha, na discussão do orçamento, requisitava que fosse livre de direitos o charque exportado para o estrangeiro:

> Todos nós sabemos que depois dos últimos acontecimentos do Estado Oriental e de Buenos Aires o comércio de Havana, que para ali se dirigia, está hoje encaminhado para a minha província e como receio que, melhorando o estado daquelas repúblicas, passe este comércio outra vez para Buenos Aires e Montevidéu, lembro-me de mandar esta emenda com o fim de promover a sua conservação na província do Rio Grande. Quando o comércio de Havana estava encaminhado para o Rio Grande o governo estabeleceu o direito de 6% sobre o charque que dali se exportava, donde resultou que os navios que se dirigiam ao Rio Grande deixaram de lá ir e foram para Montevidéu, vindo assim a sofrer grande prejuízo a província do Rio Grande.[68]

Como já se disse aqui, a especificidade da economia gaúcha, tanto no que dizia respeito à natureza de sua atividade, como quanto à concorrência que sofria da produção uruguaia e argentina, tornava alguns impostos gerais prejudiciais para os gaúchos. Era o caso da tributação sobre o sal importado, necessário para a produção do charque. Nesse sentido, em 1850 o deputado rio-grandense Cruz Secco defendia a emenda ao orçamento por ele apresentada, para diminuir a taxação sobre o sal importado:

> A emenda trata do imposto sobre o sal estrangeiro que na província do Rio Grande do Sul é consumido nas charqueadas. Creio, sr. presidente, que ninguém poderá contestar a justiça desta emenda, porque sendo unicamente o sal estrangeiro que pode servir para a salga de carnes e couros, necessariamente deve ser considerado nas charqueadas como matéria-prima e tendo sido diversas leis promulgadas em benefício de outras fábricas, abolindo o imposto que deveriam pagar as matérias-primas que nelas se empregassem, igual disposição deveria ter sido promulgada a respeito do sal estrangeiro importado na província do Rio Grande do Sul para as fábricas ali existentes. Assim porém não tem acontecido, apesar de diversas representações que têm sido dirigidas em diferentes épocas à assembléia geral legislativa pela assembléia provincial, pedindo que se extinguisse este imposto.[69]

O deputado rio-grandense justificava a reivindicação dos produtores de sua província pelo fato de a Câmara haver aprovado isenção de tributos para a importação de matérias-primas necessárias para outras manufaturas, alegando ser o charque uma manufatura e portanto credenciado para receber o mesmo benefício. Além disso, o deputado apresentava as dificuldades enfrentadas pela produção gaúcha diante da concorrência que sofria no mercado brasileiro do charque uruguaio e que só poderia ser vencida com um aumento na tributação sobre o charque estrangeiro que entrava no país, acompa-

SBD/FFLCH/USP

nhado da isenção fiscal para o sal importado, a fim de baratear o produto nacional.

A peculiaridade da economia do Rio Grande do Sul, tanto no sentido de ter como principal atividade a produção para o mercado interno, quanto à especificidade da sua situação fronteiriça, que não só resultava na concorrência do país vizinho como na dependência da elite gaúcha das relações externas brasileiras com os países do Prata, pautava as suas reivindicações na Câmara. Sua demanda principal era uma política tributária protecionista, razão pela qual, além da isenção do imposto sobre o sal, o deputado Cruz Secco reivindicava também o aumento dos tributos cobrados sobre o charque uruguaio:

> Eu também tencionava apresentar outra emenda elevando pelo menos a 35% o imposto que pagam as carnes secas estrangeiras que são importadas no império. [...] Precisam as charqueadas do Rio Grande algum favor, a fim de poderem as carnes secas nela fabricadas entrar em concorrência com as que se importam no império dos estados vizinhos, onde, como já disse a princípio o gado custa muito menos. Não é seguramente um imposto de 25% somente que poderá fazer desaparecer a impossibilidade de concorrência [...]. Mas além desta razão existem outras que me parecem bem atendíveis: o Estado Oriental é em grande parte habitado por brasileiros, em regra as melhores estâncias que ali existem são de súditos do império. Apesar disso os orientais não só hoje têm impedido completamente a passagem dos gados pertencentes aos súditos brasileiros para a província do Rio Grande, mas até lançaram mui fortes impostos não só sobre os campos como sobre o gado.[70]

Derrotada a Farroupilha, a elite gaúcha, assim como as das demais províncias, encontrava na Câmara o espaço para negociar seus interesses específicos. Claro está que isto não significava garantia de obtenção do atendimento de suas demandas. A necessidade de negociar e de conquistar o apoio da maioria talvez explique o fato de o deputado Cruz Secco ter desistido de apresentar a emenda para o aumento do imposto sobre o charque uruguaio. Por se tratar de um produto destinado à alimentação dos escravos, interessava às elites das regiões com grande número de cativos o charque barato e portanto não onerar com impostos aquele vindo do Uruguai. Esta estratégia fica explicitada na fala do companheiro de bancada de Cruz Secco, Fernandes Chaves:

> É preciso fazer alguma coisa para animar a indústria do fabrico das carnes do Rio Grande do Sul. Ora, parece-me que para aumentar-se os direitos sobre as carnes estrangeiras, talvez isto fosse em prejuízo das províncias do norte, as quais sem dúvida quererão ter esta matéria por preço mais cômodo. Julgo, pois, que se podia conseguir o mesmo fim isentando-se de direitos a matéria-prima que é necessária para essa manufatura, qual é o sal.[71]

A disposição para negociação dos rio-grandenses não foi suficiente pois enfrentaram a reação dos representantes de províncias produtoras de sal, que entendiam ser o imposto importante para proteger sua produção. Ao que os gaúchos respondiam ser o sal nacional impróprio para a produção do charque e que, portanto, jamais seria utilizado no fabrico de carnes, de modo que isentar o sal estrangeiro destinado às charqueadas não afetaria a produção nacional. Mas o contra-argumento das bancadas das províncias produtoras de sal estava na inviabilidade prática de isentar de imposto apenas o sal importado para as charqueadas, o que significava que também o sal para consumo acabaria isento, prejudicando sua produção.

Os gaúchos enfrentaram também a resistência dos deputados cujas províncias não eram prejudicadas pelo tributo e por esta razão tendiam a assumir a defesa dos rendimentos provenientes deste imposto para os cofres gerais. Foi o caso por exemplo da réplica do deputado Francisco Vianna, do Rio de Janeiro, à fala do deputado gaúcho. Vianna afirmava seu voto contra a isenção de imposto para o sal importado, pois isso significava "não só desfalcar-se a renda abolindo-se a que produz o sal importado do estrangeiro, que não é pequena, como, senhores, porque, se há entre nós indústria que deva ser prote-

SBD/FFLCH/USP

gida é a do sal de que, segundo me informam abundam o Maranhão, o Rio Grande do Norte e o Rio de Janeiro em Cabo Frio".[72]

Vianna sintetizava os obstáculos que se opunham às pretensões gaúchas. Eram os interesses provinciais diversos, representados na Câmara, na qual o orçamento era aprovado, que impediam que a isenção fosse aprovada. Como nota Guilherme Deveza, uma das razões de terem sido ineficientes as tentativas de implementar taxas alfandegárias de caráter protecionista foi o fato de que, sendo o grosso da arrecadação do governo central concentrado no comércio externo, gerava-se uma tensão entre interesses fiscais deste governo, os interesses da agricultura de exportação e as demandas protecionistas. Estas últimas implicavam justamente na isenção de matérias-primas destinadas à manufatura nacional. O que resultaria em queda na arrecadação fiscal sobre a importação, que só poderia ser compensada onerando a exportação, contrariando as elites que tiravam sua riqueza desta atividade.[73]

A especificidade da economia gaúcha tornava a elite rio-grandense minoritária na reivindicação da isenção sobre o sal, o que a impediu de obter o atendimento da sua demanda no espaço institucional onde estas demandas eram negociadas. Não só o charque gaúcho não pôde contar com esta isenção como, sete anos depois desse debate, no orçamento aprovado em 1857 restabelecia-se o imposto sobre todas as matérias-primas destinadas a abastecer a manufatura nacional. Caía por terra o principal argumento dos gaúchos em defesa da isenção para o sal importado utilizado nas charqueadas.

Os esforços rio-grandenses em alterar o orçamento geral para beneficiar os interesses provinciais revelam também um aspecto fundamental do problema e que aparecia como argumento dos deputados contrários à sua reivindicação: se as charqueadas da província ressentiam-se da concorrência do charque uruguaio, em vez de se buscar uma solução que oneraria as outras províncias o problema deveria ser resolvido no Rio Grande do Sul. Desta forma, o deputado Henriques de Rezende de Pernambuco afirmava que as reclamações das Câmaras Municipais gaúchas em relação à desvantagem do charque nacional na competição com o uruguaio

SBD-FFLCH-USP

> deviam ser dirigidas à Assembléia provincial, a quem exclusivamente compete tratar dos interesses locais. Quando a Assembléia provincial, depois de esgotar os meios ao seu alcance para proteger essas fábricas da província, conhecesse que eles eram insuficientes, reclamaria então algum favor da Assembléia geral. Se a Assembléia provincial quer proteger as fábricas do Rio Grande do Sul, deve começar suprimindo o imposto de 80 rs. sobre arroba de carne, pois quer aumentar a imposição em benefício de seu cofre e que sofra a renda geral?[74]

Argumento também lançado pelo ministro da Marinha, que se encontrava em plenário, na defesa do imposto sobre o sal importado, afirmando que a solução "para que os charques pudessem concorrer no mercado com o estrangeiro seria a abolição do imposto provincial que pesa sobre a carne, imposto que importa em uma soma muito maior".[75]

A resposta do deputado pelo Rio Grande do Sul, Cruz Secco, é a defesa do tributo provincial, como condição para garantir entradas suficientes para que a província fizesse frente às suas despesas:

> Eu perguntarei ao nobre ministro donde tiraria a Assembléia provincial renda para satisfazer as suas despesas? Devia subsistir a província sem renda alguma provincial? Como cumprir as disposições do Ato Adicional que manda que as Assembléias provinciais decretem a força de polícia, etc.? Qual o imposto territorial que se estabeleceria?[76]

As imposições sobre a produção eram importante fonte de arrecadação provincial, da mesma forma que a importação era importante fonte para o governo central. Ambos os tributos pesavam sobre a produção do charque e tratava-se de decidir que cofre perderia recursos para proteger a indústria gaúcha. Os governos provinciais procuravam proteger seus rendimentos e, ao mesmo tempo, a sua produção, objeto preferencial da tributação, pressionando pela diminuição dos impostos gerais que incidiam sobre esta mesma produção, sem abrir mão dos

impostos provinciais que a oneravam. Não atuavam pois como meros representantes da elite econômica provincial, que deveria arcar com o peso dos impostos provinciais. No caso da reivindicação gaúcha a posição das demais bancadas contribuiu para preservar os rendimentos dos cofres gerais enquanto o governo provincial continuava cobrando os tributos criados por ele e que incidiam sobre o charque.

Uma possibilidade de atender aos interesses gaúchos sem afetar a arrecadação dos cofres gerais seria aumentar o imposto sobre o charque uruguaio e diminuir o imposto sobre o sal importado, de modo que a queda da arrecadação com um tributo seria compensada pelo aumento da arrecadação com o outro e, ao mesmo tempo, se atendiam duas das reivindicações tributárias do Rio Grande do Sul. Mas essa não era uma opção viável por duas razões. Em primeiro lugar porque na elaboração do orçamento geral prevalecia o interesse das elites das regiões escravistas, consumidoras do charque, a quem interessava o produto uruguaio justamente por ser barato e portanto não interessava que seu preço aumentasse em virtude do aumento da carga tributária. Outra razão era que a possibilidade de compensação de um tributo pelo outro não era real. A arrecadação obtida com o imposto sobre o sal não poderia ser compensada com o aumento na arrecadação sobre o charque uruguaio devido aos limites da capacidade extrativa do Estado. Como já mencionado, uma das grandes dificuldades do governo do Rio de Janeiro estava em arrecadar tributos nas diversas localidades em razão da ausência de uma máquina administrativa eficiente. No caso do charque uruguaio, a dificuldade crescia por se tratar de um tributo cobrado em uma extensa fronteira terrestre, o que facilitava a burla por parte dos comerciantes.

Os conflitos entre elites provinciais e entre estas e o governo central, no que diz respeito à questão tributária, tinham no parlamento o espaço para sua resolução, tanto pela atribuição deste de revogar leis provinciais, quanto pela sua competência em elaborar o orçamento geral. A negociação política impunha-se como forma de solução de conflitos, ora beneficiando uns, ora favorecendo outros.

SBD/FFLCH/USP

O VETO PRESIDENCIAL

Outra fonte de conflito no que dizia respeito ao funcionamento institucional estava na definição dos dois terços para derrubar eventuais vetos do presidente às leis aprovadas pela Assembléia Provincial. Do critério adotado dependia a maior ou menor autonomia da Assembléia Provincial em relação ao presidente e ao governo central que ele representava. Conforme apontado anteriormente, o governo central tendia a considerar que o quórum deveria ser calculado em função do número total de deputados das Assembléias, enquanto estas, para facilitar a derrubada dos vetos, defendiam o cálculo em função do número de deputados presentes na sessão de votação. Esté foi um ponto de controvérsia entre elites provinciais e governo central que, a crer nos relatórios ministeriais, foi resolvido a favor das primeiras. Um aviso expedido pelo Ministério do Império ao presidente do Maranhão em 1848 informava que ficava

> revogado o aviso do ministério do Império de 28 de março de 1844 na parte que manda contar os dois terços dos membros da assembléia com relação ao número de membros de que se compõe as Assembléias provinciais em sua totalidade, pois que no caso de dúvida sobre a disposição do art. 15 do Ato Adicional deve sua interpretação ser dada pelo corpo legislativo em virtude do art. 25 do mesmo Ato.[77]

Esse aviso teve origem em debate na Câmara dos Deputados a respeito dessa questão. Nesse mesmo ano, 1848, o deputado Muniz Ferraz, da Bahia, iniciou a discussão apresentando um breve histórico da situação em que se encontrava o problema. Segundo ele, desde que as Assembléias Provinciais foram instaladas, o artigo 15 do Ato Adicional, que previa o quórum de dois terços para derrubar o veto do presidente da província, foi entendido como se referindo ao total dos deputados presentes e não ao total que compunha a legislatura. Ainda segundo Ferraz, o presidente do Ceará, João Antonio de Miranda, foi o primeiro, em data que ele não especifica, a estabelecer novo enten-

SBD/FFLCH/USP

dimento do Ato Adicional, exigindo dois terços do total de deputados, presentes e ausentes, para a derrubada do veto. A decisão de Miranda foi na época contestada pelo próprio governo central. Em 1843, Miranda, então deputado geral, propôs na Câmara uma resolução que, se aprovada, consagraria sua interpretação do artigo 15 do Ato Adicional. A resolução foi remetida à Comissão de Constituição e Justiça e lá ainda permanecia em 1848, fato comum no funcionamento da Câmara dos Deputados que garantia, pela morosidade com que eram examinadas as proposições apresentadas, que as Assembléias Provinciais continuassem decidindo de acordo com o entendimento legal a elas mais favorável.

No caso do quórum, Miranda tinha a seu favor um parecer emitido pelo Conselho de Estado, também de 1843, e cujo teor era o seguinte:

> A seção persuade-se e acha ter geralmente entendido que a lei só conta os votos dos membros presentes porque os ausentes não deliberam. Todavia, a inteligência contrária parece ser autorizada pelo art. 15 do Ato Adicional, e inegavelmente mais garantidora da consideração devida à primeira autoridade nas províncias, principalmente quando exercem funções de poder moderador.[78]

Muniz Ferraz, também ele defensor do entendimento de que os dois terços deveriam ser contados a partir da totalidade dos deputados da província, presentes e ausentes na sessão de votação, interpelava em 1848 o ministro do Império, então em plenário, acerca da posição do ministério sobre a questão. A resposta do ministro, José Pedro Dias de Carvalho, é elucidativa. Para ele, não cabia ao ministério decidir a questão, pois se tratava de interpretação do Ato Adicional e esta só poderia ser realizada pela Assembléia Geral, de modo que cabia aos próprios deputados decidirem como deveriam ser contados os dois terços. Alguns dias depois chegava à Câmara um ofício do mesmo ministro, expressando sua posição a respeito do tema, referindo-se ao aviso que havia sido enviado pelo governo central ao governo do Maranhão em 1844:

> Entendendo o governo imperial que no caso da dúvida sobre a inteligência de algum artigo da lei constitucional de 12 de agosto de 1834, só ao poder legislativo geral compete interpretá-lo como é expresso no art. 25 da mesma lei e não se julgando por isso autorizado a sustentar a doutrina do aviso expedido em 28 de março de 1844 ao presidente da província do Maranhão, na parte em que decide que os dois terços dos votos de que fala o art. 15 da referida lei se deve entender com relação ao número dos membros de que em sua totalidade se compõe as assembléias provinciais, e não ao número dos membros presentes, recebi ordem de S. M. o Imperador para considerar nesta parte revogada a decisão constante do mencionado aviso e levar ao conhecimento de V. Exa. a inclusa consulta da sessão do Conselho de Estado dos Negócios do Império em virtude da qual se proferiu aquela decisão, ponderando-lhe ao mesmo tempo a extrema necessidade de um ato legislativo que resolva sobre este importante objeto, a fim de que sendo tudo presente à Câmara dos srs. deputados possa a assembléia geral fixar definitivamente a verdadeira inteligência do citado artigo por uma interpretação autêntica do Ato Adicional à Constituição do Império.[79]

Mais uma vez era reafirmada a competência da Câmara de decidir sobre os conflitos que diziam respeito aos poderes provinciais, tanto em relação à revogação de leis provinciais consideradas inconstitucionais como formulando a interpretação da legislação geral vigente, a ponto de o ministro revogar o aviso que havia sido expedido anos antes pelo próprio ministério. Em julho de 1848 o parecer da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara foi afinal apresentado em plenário, em resposta ao ofício enviado pelo ministro do Império:

À comissão parece claro que as palavras dois terços dos votos não têm a mínima relação com os ausentes, pois que não deliberam nem votam. E que se fora da intenção da lei referir-se à totalidade não diria dois terços dos votos, mas sim os votos de dois terços dos membros eleitos, como se exprime algumas das constituições americanas que tal doutrina consignou.[80]

A Comissão faz uma comparação com o procedimento adotado na própria Câmara dos Deputados, onde, em consonância com o artigo 174 da Constituição, prevalecia a regra de que os dois terços exigidos para a aprovação de emendas constitucionais referiam-se ao total de deputados presentes. Dessa forma a comissão conclui: "Responda-se ao governo que sendo claro o sentido do art. 15 do Ato Adicional, cujas palavras em sua inteligência lógica e gramatical não podem compreender os membros ausentes, nenhuma necessidade há do ato legislativo que solicita".[81]

Ou seja, diante da clareza do Ato Adicional, a comissão era de parecer que nem mesmo uma lei interpretando-o era necessária. O parecer da Comissão foi colocado em votação na Câmara e aprovado pela maioria dos deputados. Dessa forma prevalecia a inteligência dada pelas Assembléias Provinciais de que os dois terços deveriam ser contados com referência aos deputados presentes na sessão, facilitando a derrubada do veto do presidente da província, em mais uma derrota do governo central.

Em 1861, quando da discussão sobre a instalação da Comissão Mista para formular uma nova interpretação do Ato Adicional, a questão dos dois terços foi retomada. Segundo o deputado Zacarias de Góes a decisão de 1848 continuava prevalecendo e devia pois a questão ser retomada no bojo da nova interpretação. Na sua argumentação em defesa da revisão da decisão anterior, Zacarias deixa claro como a questão era fundamental para que o presidente pudesse influir nas leis provinciais:

> O presidente com a inteligência dos dois terços dos votos do número total dos membros da assembléia pode com vantagem embaraçar os desmandos da mesma assembléia, porém se prevalecer a idéia dos dois terços dos membros presentes, muitas vezes terá de ver passar na assembléia, contra as razões por ele alegadas, os projetos que fizer voltar.[82]

Na ausência de uma nova interpretação, permaneceu o entendimento que favorecia as elites provinciais e limitava ainda mais a capacidade do presidente de interferir nas suas decisões.

* * *

O fato de serem as legislaturas unânimes do ponto de vista partidário, graças à fraude eleitoral, não impedia que houvessem disputas acirradas, justamente em razão dos interesses provinciais. Eventualmente, a minoria partidária podia tentar se aproveitar dessas disputas para pressionar o ministério ao qual fazia oposição. Foi o que aconteceu, por exemplo, em 1850. Ao ministério conservador correspondia uma Câmara também conservadora. Alguns poucos deputados eram liberais. Entre eles estava Souza Franco do Pará, que procurou utilizar o confronto entre as bancadas de Pernambuco, Bahia e Rio de Janeiro em torno da lei pernambucana que taxava os produtos vindos de outras províncias para atacar o ministério:

> Tenho visto que esta questão divide a Câmara, que tem suscitado tal burburinho, apartes tão irritantes, que há mesmo uma espécie de alteração de ordem dentro da Câmara [...]. É portanto caridade da minha parte concorrer com o meu voto para a aprovação de um adiamento que evita ou adia esta cisão da maioria da Câmara [...]. Entendo ainda que é nestas questões que o ministério deve aparecer e dirigi-las e ainda é esta uma razão pela qual voto em favor do adiamento. [...] E onde é que está o ministério? Não vejo presente nenhum de seus membros, não vejo que eles apareçam em questões desta ordem e se limitam por agora a tratar dos meios de mais prontamente se fazerem senadores, eles ou seus amigos.[83]

SBD-FFLCH-USP

das nossas províncias não sejam considerados com toda aquela imparcialidade necessária para que o progresso material e moral dessas divisões se desenvolva, como é conveniente a todos os brasileiros.[87]

Ao afirmar a ausência de imparcialidade, o deputado reconhecia na representação parlamentar a defesa dos interesses provinciais, o que favorecia as províncias com maiores bancadas. De qualquer forma, isto implicava negociação, pois nenhuma província poderia aprovar uma lei contando apenas com seus deputados. O remédio para esta ausência de imparcialidade, segundo Carvalho Reis, estava justamente na preservação da autonomia provincial:

> Na nossa organização política, sr. presidente, considero dois elementos como os fundamentais, quer em relação à unidade do império, quer em relação ao progresso do país. Esses elementos são sem dúvida alguma a monarquia e as franquezas provinciais [...] as assembléias provinciais são elemento de unidade e progresso das nossas divisões territoriais. São a mais sólida garantia de que seus interesses hão de ser tratados com aquele cuidado, com aquela imparcialidade, com aquele desvelo que são necessários ao adiantamento das províncias. [...] Esta é a razão capital por que estou convencido de que devemos acatar com o mais religioso respeito as instituições que nos foram legadas pelo Ato Adicional.[88]

O Ato Adicional legou instituições que foram capazes de acomodar no seu interior interesses provinciais diversos e conflitantes sem colocar em risco a unidade nacional. A legislação definia o caminho institucional para dirimir conflitos e este caminho era em geral seguido tanto pelas elites provinciais como pelo governo central e seus representantes. Através da Câmara, estas elites participavam efetivamente de decisões do jogo político nacional, como a elaboração de orçamentos, a fixação das forças militares, etc. Dessa forma se desenhava o perfil de um Estado que daí em diante teria nas elites provinciais um importante ator político.

SBD-FFLCH-USP

Conclusão

A abdicação de D. Pedro I tornou possível concretizar o projeto que há muito vinha sendo acalentado por setores da elite preocupados em preservar a capacidade de intervenção nos negócios públicos dos grupos provinciais. O eixo principal do projeto vitorioso estava na combinação entre interesses provinciais e Estado nacional. O contexto que se apresentava no início do século XIX tornava atraente aos diversos grupos o compromisso com a construção de um Estado com hegemonia sobre todo o território luso-americano, condição para a continuidade da ordem escravista. Dessa forma, os grupos provinciais acabaram se envolvendo com a construção do Estado, mas ao fazê-lo impuseram uma organização institucional que preservava o controle de cada um deles sobre sua província e, ao mesmo tempo, lhes conferia poder de influência no governo central. A fórmula considerada satisfatória foi concretizada com o Ato Adicional de 1834. A autonomia provincial era consagrada ao mesmo tempo em que se garantiam ao governo central os recursos para manter a unidade nacional.

A análise, nas páginas anteriores, do modelo implementado a partir de 1834 e mantido mesmo depois da revisão conservadora da década de 1840 permite afirmar, a meu ver, que ele continha elementos centrais de um modelo federativo, embora não tenha sido possível estabelecer uma federação plena. No discurso político da época, com freqüência a defesa do federalismo aparecia como o caminho

SBD/FFLCH/USP

viável para a construção do Estado e as reformas liberais da década de 1830 eram muitas vezes descritas como federalistas. O próprio projeto aprovado na Câmara em 1832 iniciava com a afirmação de que o Brasil era uma monarquia federativa. O federalismo estava então referido explicitamente, nas falas dos atores, ao modelo norte-americano, já consolidado no século XIX e que estava no centro dos debates e da organização de outros Estados da América do Sul, como por exemplo na vizinha Argentina. A adoção do regime monárquico e a centralização do Judiciário pelos conservadores vitoriosos na década de 1840, assim como o fato de ter sido o federalismo a principal bandeira daqueles que se mobilizaram pela proclamação da República no final do século XIX, levaram os historiadores a tomar como pressuposto de que a federação passara ao largo do Brasil imperial. No entanto, monarquia, como se procurou demonstrar, não era incompatível com federalismo, e a revisão conservadora não desfez nos seus fundamentos o edifício construído a partir de 1831.

Por outro lado, a afirmação de que o arranjo institucional do Brasil oitocentista consagrava uma organização com elementos federativos não pode estar baseada apenas no discurso da elite política de então. É preciso ir além do discurso e analisar a organização institucional do período. Nesse sentido procurei demonstrar que o Ato Adicional resultou em profunda transformação institucional, na medida em que promoveu a divisão constitucional das competências legislativa, tributária e coercitiva entre centro e províncias, de modo que estas últimas gozavam de efetiva autonomia em itens importantes do funcionamento do Estado, como a cobrança de tributos, investimentos em obras públicas, criação e manutenção de uma força policial, o controle sobre todos os empregos provinciais e municipais, a instrução pública, etc. As elites provinciais participavam do jogo político nacional por meio de sua representação no parlamento, onde negociavam suas demandas específicas ao mesmo tempo em que participavam de decisões cruciais referentes ao funcionamento do Estado, como a elaboração do orçamento, a fixação dos efetivos militares, etc.

As características dos sistemas definidos como federais têm variado ao longo do tempo e de país para país. Não cabe aqui uma prolongada discussão teórica a respeito. Basta salientar que apesar das divergências que dividem os estudiosos do tema, é possível recuperar alguns traços definidos como típicos dos regimes federativos que podem ser encontrados no Brasil do século XIX.

Um dos principais teóricos do federalismo, William Riker, considera que a essência desse sistema é a divisão formal de funções, na qual cada governo (central e regional) assume a total responsabilidade pelos deveres a ele atribuídos, ou seja, cabe a cada um desses governos a decisão final sobre as atividades que lhes competem. Ambos governam o mesmo território e a mesma população, mas cada um tem autoridade para tomar decisões autônomas. Não importa, para ele, o volume de atividades de cada governo. A variação dos modelos federativos nesse sentido é grande o suficiente para impedir o estabelecimento de uma regra. Há os casos em que o governo federal tem um mínimo de atribuições, ficando a maior parte com os governos regionais, e os casos que se encontram no extremo contrário.[1] O que importa, portanto, não é o grau de descentralização, mas a existência da divisão de competências entre governo geral e governos regionais. As matérias de competência do centro e das regiões, o volume de recursos financeiros que cabe a cada um, etc. são, para Riker, elementos conjunturais que variam entre os diversos países federalistas e variam também na história de cada um destes países.[2] Munido desta definição, Riker afirma que no Brasil o Ato Adicional de 1834 organizou a monarquia de acordo com o modelo federativo,[3] o que significa que, para ele, federalismo não é exclusividade de regimes republicanos.

Preston King, por sua vez, também recusa uma definição que tenha por base o grau de descentralização de determinado Estado para classificá-lo como sendo ou não federal. Isso porque, pondera, nenhum Estado é inteiramente unitário, uma vez que não existem governos em que apenas um grupo cria todas as regras e todas as regras são aplicadas a todos os grupos sociais ou regiões ou localidades. De outro lado, nenhum Estado federal é inteiramente descentralizado, na medida em que são Estados soberanos e toda soberania

requer alguma espécie de centro com capacidade de se impor a todo o território nacional. Se todos os Estados, unitários ou federais, possuem algum grau de descentralização e algum grau de centralização, qual grau de descentralização deve ser apontado como aquele que caracteriza a federação? Entre os numerosos tipos de centralização e de descentralização, qual tipo se encaixaria na federação? O critério descentralização/centralização não é operativo, no seu entender, para distinguir as federações, do mesmo modo que não estipula as esferas relevantes de descentralização supostamente envolvidas. O resultado é que, por este critério, qualquer sistema pode ser classificado como federal, já que todos possuem algum grau de descentralização em todas as esferas.[4]

Para resolver o problema, King propõe um critério institucional, já que federação remete a um tipo de organização institucional. Para ele, federação é um arranjo institucional adotado como estratégia de construção do Estado, cuja principal característica é a coexistência de dois níveis autônomos de governo (regional e central), definidos constitucionalmente. Enquanto o centro assume a responsabilidade do governo nacional, as instâncias regionais respondem pelos assuntos locais. Além disso, os grupos regionais têm capacidade de interferir nas decisões do centro, o que pode se dar com o estabelecimento de uma Câmara organizada a partir da representação regional, num sistema bicameral, ou garantindo a cada região legisladores extras que as representam em um sistema unicameral.[5] Assim, as unidades regionais são eleitoralmente incorporadas no processo de decisão do governo central, sendo que, para King, a existência de representação eleitoral não remete necessariamente a um regime democrático, uma vez que a realização de eleições, no sentido de garantir a representação das unidades regionais no centro, não requer, para funcionar, a ampla participação da população no processo eleitoral.[6] Esse tipo de arranjo pode ser implementado para alcançar a divisão do poder entre governo central e governos regionais, em um contexto em que os atores políticos consideram excessivo o grau de poder concentrado nas mãos do governo central, como aconteceu no Brasil na década de 1830, ou

SBD/FFLCH/USP

pode, como aconteceu nos Estados Unidos, em 1787, servir para fortalecer o governo central quando os atores políticos consideram que o excessivo poder dos governos regionais coloca em risco a unidade.

No Brasil do século XIX, como procurei demonstrar, havia uma divisão constitucional de competências entre centro e região que garantia a coexistência de dois níveis autônomos de governo (regional e central). No entanto, embora tenha sido adotado um sistema bicameral, ele não corresponde exatamente ao modelo descrito por King. Isso porque a segunda câmara, o Senado, não era propriamente organizado para funcionar como espaço de representação das unidades regionais. Os senadores eram nomeados pelo governo central e seu cargo era vitalício. O fato de serem nomeados não era necessariamente um problema para que os senadores funcionassem como representantes da província, já que a escolha estava restrita aos três nomes mais votados em eleições realizadas de acordo com as regras que presidiam as eleições para deputados. Mas o fato de o cargo ser vitalício podia — uma vez que o senador não precisava, para se manter no cargo, se submeter à escolha dos eleitores — afastá-lo das demandas da sua região. Se deste ponto de vista o arranjo institucional brasileiro do século XIX não corresponde à definição de King, por outro lado, como procurei demonstrar, o elemento essencial, ou seja, a capacidade das unidades regionais de se fazerem representar no centro e influir nas suas decisões, se realizava por meio das suas representações na Câmara dos Deputados, comprometidas que estavam com as demandas das elites regionais. Além disso, conforme salienta Arend Lijphart, a existência de uma câmara federal é considerada pelos diversos autores que estudaram o federalismo um elemento fundamental, na medida em que garante o seu bom funcionamento, mas ela constitui, antes, uma garantia, do que, a rigor, um componente do sistema federal.[7] Outra garantia importante seria a existência de um poder neutro para decidir os conflitos entre governos regionais e governo central. Não se trata também de um elemento componente do federalismo, mas garantia de seu bom funcionamento, uma vez que um árbitro neutro cumpre o papel de mediador entre as duas ins-

tâncias de governo. Este poder, o Judiciário, cumpriria tal função através das decisões sobre a constitucionalidade das leis tomadas pelo Supremo Tribunal Federal. No Brasil do século XIX a decisão sobre a constitucionalidade das leis era atribuição do parlamento, o que retirava o elemento da neutralidade, favorecendo as elites regionais que, através de sua representação parlamentar, tendiam a defender as leis aprovadas nas províncias.

Outro importante estudioso do federalismo, Daniel J. Elazar, também procura escapar de critérios simplistas, como o da centralização/descentralização para definir o sistema federal.[8] Para ele, a federação é um modo de organização política que vincula unidades distintas em um sistema político global e permite que, ao mesmo tempo, cada uma mantenha sua integridade política fundamental. Os sistemas federais obtêm este resultado mediante uma distribuição de poder entre o governo central e os governos constitutivos, que têm por objetivo proteger a existência e a autoridade de todos os governos. Ao exigir que as diretrizes políticas básicas sejam formuladas e postas em prática mediante alguma forma de negociação, o sistema permite que todos participem nos processos de adoção e execução das decisões. Também para ele, uma federação tem como características básicas a divisão do poder entre governo central e governos regionais consagrada constitucionalmente. O caráter dessa divisão é o de garantir a não centralização, que para Elazar é diferente de descentralização. Esta última seria a mera concessão ou delegação do governo central de determinados poderes aos governos regionais que lhe são subordinados, concessão essa sujeita à revogação por decisão unilateral do governo central. A não centralização, por sua vez, se caracterizaria pela existência de governos regionais que atuariam unilateralmente de maneira autônoma, nas esferas autorizadas pela Constituição, e seus poderes são seriam irrevogáveis unilateralmente pelo governo central. Além da não centralização, para o autor, o federalismo implica a divisão espacial do poder, ou seja, divisão interna da autoridade e do poder em função do território e, por fim, a representação das unidades federadas no órgão legislativo nacional.

SBD/FFLCH/USP

Vale ressaltar ainda que dos itens apontados por Elazar como próprios do sistema federal estão a negociação e a conciliação. Para o autor, em qualquer federação é provável que se produzam ao longo dos anos contínuas tensões entre o governo central e as unidades federadas e que se estabeleçam diferentes equilíbrios em diferentes momentos. A existência desta tensão é parte integrante da relação federal, dada a divisão de competências entre instâncias que atuam em esferas definidas constitucionalmente mas sujeitas a interpretações divergentes. O que importa é que sua resolução se dê mediante constante negociação em lugar da imposição unilateral da vontade de um dos governos. Como se procurou demonstrar, no Brasil do século XIX as tensões entre governos regionais e governo central, se foram constantes, foram resolvidas por meio da negociação e da conciliação, de acordo com a ordem institucional, tendo por espaço privilegiado a Câmara dos Deputados. É verdade que em alguns poucos episódios elites provinciais pegaram em armas para impor sua vontade (foi o caso da Farroupilha, da revolta liberal de 1842 e da Praieira), mas, derrotadas militarmente, aceitaram o jogo da negociação para buscar o atendimento de seus interesses, episódios que não foram exclusivos do caso brasileiro: basta lembrar a guerra civil norte-americana. Por fim, salienta Elazar, a essência do princípio federal reside na ambigüidade segundo a qual ele busca a perpetuação simultânea da união e da não centralização. O autor conclui que o resultado é um governo central composto por uma coalizão nacional de instituições políticas, umas com bases de poder predominantemente locais (como o Legislativo nacional), outras com bases de poder predominantemente nacionais (como a burocracia nacional).

A divisão constitucional de competências entre governos provinciais e governo central, garantindo autonomia dos primeiros, a qual não podia ser unilateralmente revogada pelo governo central; a capacidade de os governos provinciais tomarem decisões autonomamente sobre temas relativos à tributação, força policial, obras públicas, empregos, etc.; a constante negociação entre províncias e centro no parlamento para dirimir tensões e confrontos entre interpretações divergentes sobre a esfera de competência de cada um; a atribuição

do governo central de responder pela unidade nacional, provido dos instrumentos necessários para tanto; e sua convivência com governos provinciais autônomos, que respondiam por questões regionais estratégicas, foram elementos federativos que marcaram a organização institucional que prevaleceu no Brasil do século XIX. A derrota na negociação das reformas em 1832, que resultou na manutenção da vitaliciedade do Senado, e o fato de ser o presidente de província nomeado pelo governo central impediram a adoção plena de um modelo federativo. Por outro lado, como procurei demonstrar, o presidente tinha poderes restritos, de sorte que ele não se constituía em obstáculo ao exercício da autonomia provincial. O presidente não tinha poder de apresentar projetos legislativos, e o direito de veto às leis aprovadas na Assembléia era apenas suspensivo. Deveria ser exercido em um prazo diminuto, apenas dez dias, e retornava para a mesma Assembléia que aprovara a lei, na qual poderia ser derrubado por dois terços dos deputados. De qualquer forma, se a organização institucional do Brasil no século XIX não preenche todos os requisitos do modelo federal, o que importa é que alguns elementos essenciais estavam presentes e foram condição para a unidade do país, na medida em que foram a maneira encontrada para incorporar ao novo Estado elites provinciais que passaram a ter poder decisivo na condução deste Estado e que, caso contrário, poderiam optar pela separação.

Prevaleceu um arranjo institucional que conferia grau significativo de autonomia para os governos provinciais e a participação das elites provinciais no interior do governo central, em um jogo de negociação e conflito, condição para a manutenção da unidade de todo o território da América lusitana sob um único Estado. Regionalizava-se assim o jogo político, em um arranjo que impunha a constante negociação entre governos provinciais e governo central e entre as próprias elites provinciais. Estas tiveram, desse modo, um papel decisivo na construção do Estado e na determinação de sua dinâmica, influindo decisivamente na sua condução. Isso significou que, institucionalmente, as decisões políticas tiveram sempre que se adequar de alguma forma às demandas e à capacidade de pressão dessas elites.

SBD/FFLCH/USP

À medida que se comprometiam com a construção de um Estado nacional, estes grupos se convertiam em elite política cuja prioridade era a conservação do próprio Estado. Mesmo no âmbito provincial se consolidou uma elite política que se distinguia dos fazendeiros, os quais permaneceram cuidando de seus negócios privados. Como elite política, sua prioridade era impor a ação disciplinadora do Estado, pela qual se pretendia ensinar os ritos do Estado moderno para aqueles que, nas localidades, deveriam se tornar seus agentes. Seu projeto nacional tinha o Estado como eixo. Era no Estado que a nação deveria existir. A criação das Assembléias Provinciais, ao conferir autonomia aos grupos de poder provinciais, serviu, num primeiro momento, para a expansão de seus interesses e disputas internas. Mas, ao mesmo tempo, canalizava tais interesses e disputas para o interior da máquina administrativa estatal, da qual faziam parte as próprias Assembléias. O jogo político regional passava a vincular-se a outro mais amplo, uma vez que os setores em disputa procuravam apoio fora da província. Beneficiados pela aquisição de capacidade tributária, legislativa e coercitiva, os grupos provinciais acabaram por aceitar os novos padrões de comportamento político impostos pelo Estado. Fosse para atender a demandas específicas da província como, por exemplo, a necessidade de estradas, fosse pelo desejo de controlar o poder provincial, os grupos provinciais acabaram envolvendo-se na construção do Estado nacional. A tônica de sua participação foi a conciliação com o governo do Rio de Janeiro, que teria lugar privilegiado nas Assembléias Provinciais e na Câmara dos Deputados.

A organização institucional, tal como estabelecida pelos liberais, permitiu o surgimento de uma elite provincial que, ao mesmo tempo em que cuidava dos seus negócios, enganchava-se à elite política nacional. Dessa forma os liberais da Regência estavam, incontestavelmente, articulados em torno de um projeto nacional. Unidade, autonomia provincial e imposição de um Estado, cujas regras burocráticas deveriam ser seguidas por todos, compunham o centro de seu projeto. O meio para fazê-lo era o pacto de tipo federalista em uma monarquia constitucional. Foram os próprios liberais que defenderam a nomeação do presidente da província pelo governo central, a fim de garantir

SBD/FFLCH/USP

justamente a articulação das partes em um todo dirigido pelo governo do Rio de Janeiro. O federalismo tal qual por eles defendido e implementado não era sinônimo apenas de autonomia provincial mas também de unidade das partes em um todo sob um único governo, e apenas porque previa esta unidade é que o projeto pode ser classificado como de tipo federalista. Os grupos provinciais identificados com a proposta federal articulavam-se em torno de um projeto nacional vitorioso na década de 1830 e que não foi fundamentalmente alterado pela revisão conservadora da década de 1840. Dessa forma, o Ato Adicional foi uma condição necessária para o sucesso da unidade do território luso-americano.

O Estado que então se construía carecia de um aparelho burocrático e administrativo capaz de impor sua hegemonia sobre todo o território da América portuguesa. As dificuldades de comunicação e de transporte, aliadas à escassez de funcionários, tornavam impossível uma centralização excessiva. A criação de governos autônomos provinciais significava a organização de um aparato administrativo local que poderia e deveria servir como braço do Estado na província, uma condição estrutural *sine qua non* para a construção de um Estado nacional viável. Neste sentido, em 1832, Vergueiro defendia a autonomia provincial como condição mesma da unidade, em vez de ameaçá-la: "O único meio de conservarmos unidas todas as nossas províncias consiste em habilitá-las para poderem curar de suas necessidades e promover a sua prosperidade por meio da influência dos seus próprios governos".[9]

Sem um governo para as províncias, o Estado não teria meios para alcançá-las. O preço que afinal se pagou foi o do fortalecimento dos grupos provinciais no interior do próprio aparato estatal, com o conseqüente estabelecimento das poderosas oligarquias que, ao final do século XIX, reivindicariam ainda mais autonomia. O Estado que se construiu teria sua dinâmica política determinada, portanto, pela influência decisiva destas elites provinciais.

O caráter deste sistema resultou também no aprofundamento das diferenças regionais. Na medida em que fazia depender dos recursos locais os investimentos no crescimento econômico, beneficiou as economias mais dinâmicas e penalizou as que encontravam limites para a acumulação de riqueza. Existiram, contudo, exceções. Foi o caso de São Paulo, onde a autonomia tributária foi vital para que o governo da província criasse as condições de infra-estrutura que permitiram a expansão da cafeicultura. Mas, no geral, a ausência de uma política nacional que procurasse compensar, com investimentos do governo central, as desigualdades regionais, resultou no seu aprofundamento.

O modelo implementado concretizava o projeto federalista do liberalismo vitorioso em 1831. O sistema adotado no Brasil em 1834 significou, na sociedade escravista da época, a primazia dos interesses dos grupos regionais em detrimento de qualquer outro setor. Selava-se dessa forma a opção por um Estado excludente, do qual ficavam de fora escravos e trabalhadores livres pobres. Este arranjo, tal qual implementado no Brasil, tornava extremamente difícil, às vezes impossível, a inclusão de uma pauta de reformas sociais na agenda política. Dada a diversidade do território, qualquer reforma acabava, necessariamente, esbarrando nos interesses de determinados grupos provinciais. Dado que o espaço de negociação entre os diversos interesses era a Câmara dos Deputados, apenas aqueles que conseguiam firmar alianças de modo a garantir a maioria podiam impor suas demandas. As alianças eram em geral conjunturais e determinavam diferentes vencedores e perdedores a cada passo. A capacidade de articulação dessa aliança em torno de interesses específicos tornava-se decisiva no momento de deliberação sobre reformas sociais que tinham impactos diversos em cada província e, por esta razão, sua aprovação foi quase sempre extremamente custosa.

Contudo, fica uma pergunta: se no século XIX já existia um sistema com fortes elementos federativos, como explicar a proclamação da República, feita em nome da implementação do sistema federal? A resposta a essa pergunta escapa aos limites deste livro, mas a aceitação da tese aqui defendida obriga a repensar a transição da monarquia para a república. Vale apontar, nesse sentido, algumas questões que, obviamente, dependem de novas pesquisas para serem elucida-

das. Em primeiro lugar, é curioso que mesmo aqueles que defendem que a monarquia era um regime centralizado, quando explicam a proclamação da República utilizam um argumento que só faria sentido se aceitássemos que a monarquia era federalista. José Murilo de Carvalho e Sérgio Buarque de Holanda, por exemplo, afirmam que o descontentamento paulista no final do século XIX, materializado na opção da elite de São Paulo pela República, vinha do fato de que a província não tinha uma representação política compatível com sua força econômica. No governo central prevalecia uma dominação tetrárquica, pela qual Rio de Janeiro, Minas Gerais, Bahia e Pernambuco controlavam o governo central, na medida em que faziam a maioria dos ministros e conselheiros de Estado e tinham as maiores bancadas na Câmara dos Deputados. Isso significa dizer que os atores políticos no governo central representavam interesses provinciais, a ponto de províncias menos representadas se sentirem prejudicadas, como era o caso de São Paulo. Ora, esta interpretação do descontentamento paulista e da opção de São Paulo pela República só faz sentido se considerarmos que a elite política do centro tinha uma base de representação provincial e estava comprometida com os interesses provinciais, de modo que as que contavam com maior representação eram mais beneficiadas, gerando descontentamento entre aquelas que se sentiam preteridas, o que não combina com um regime centralizado conduzido por uma elite nacional que teria rompido seus laços de origem regional. O próprio Sérgio Buarque, ao explicar a adesão paulista à República como resultado do descontentamento com a dominação de outras províncias sobre os principais cargos do governo central, observa que

> pode-se alegar, e com razão, que observações como essas são mais admissíveis num Estado federal, como passaria a ser o Brasil só depois de 1889, não o são, ou o são em muito menor grau, num Estado monárquico centralizado. Por outro lado, a reação à excessiva centralização tende a criar focos de descontentamento que se tornam mais agudos nas áreas mais dinâmicas, cujos interesses, cada vez mais exigentes, não parecem devidamente considerados.[10]

O reconhecimento do aspecto federativo do arranjo institucional que prevaleceu na monarquia brasileira torna, portanto, mais coerente a explicação da opção republicana paulista como fruto do descontentamento da pouca representatividade política da província enquanto outras desfrutavam de maior influência no processo decisório.

Em segundo lugar, as mudanças introduzidas pela República, no que diz respeito ao elemento federal, talvez não tenham sido tão inovadoras como se supõe. Em geral se alega que com a República os governos estaduais adquiriram autonomia, com a divisão de competências entre União e estados. Como procurei demonstrar, essa divisão de competências já era realidade na monarquia. Alega-se também que pela primeira vez os governos estaduais contavam com arrecadação tributária significativa. Mas, como também procurei demonstrar, ela já existia no século XIX. A novidade em termos de tributação, na República, foi que os governos estaduais passaram a taxar a exportação. A importação, contudo, continuou sendo objeto de tributação exclusiva do governo federal. Do ponto de vista dos governos regionais, essa transferência foi sem dúvida significativa para os estados exportadores, mas para os demais, que não contavam com uma agricultura de exportação expressiva, ela teve provavelmente poucos resultados. Por essa razão o federalismo republicano continuava aprofundando a diferenciação regional, da mesma forma que vinha acontecendo no Império. De qualquer modo, tratava-se muito mais de uma redistribuição tributária, como na lógica já estabelecida no Império com a divisão de competência tributária entre centro e províncias.

Outra suposta mudança introduzida com o federalismo republicano teria sido o fato de os governos estaduais passarem a contar com um poder coercitivo significativo, na medida em que tinham o direito de organizar a força policial, a chamada força pública, enquanto o Exército e a Marinha ficavam subordinados ao governo central. Como

SBD/FFLCH/USP

tentei mostrar, a força policial já era objeto de competência dos governos provinciais no Império e teve grande importância no exercício da coerção por parte das elites provinciais. Por fim, na República os governos estaduais teriam assumido o controle sobre o funcionalismo público estadual e municipal, conferindo a eles grande poder político no interior da lógica clientelista. Mas, como tentei fazer ver aqui, também na monarquia as Assembléias Provinciais tinham o controle sobre os empregados provinciais e municipais. Em relação aos municípios, na república oligárquica os governos estaduais exerciam profundo controle sobre a instância municipal. Enquanto os primeiros gozavam de grande autonomia, os municípios deles dependiam financeira e administrativamente. Mas esta situação nada mais era do que a continuidade do sistema já instituído no século XIX, pelo qual os governos provinciais autônomos controlavam firmemente a esfera municipal.

As mudanças mais importantes trazidas pela República, no que diz respeito à organização federativa, foram a substituição do presidente nomeado pelo governador eleito localmente, um Senado temporário e eleito e a criação da justiça estadual e do Supremo Tribunal Federal, que passava a ser responsável pelo controle da constitucionalidade das leis no lugar do parlamento. Em relação ao presidente, como procurei demonstrar, ele foi uma peça fundamental para garantir a outra faceta do modelo federal: a unidade. Garantida esta, foi possível na República ampliar ainda mais a autonomia regional com os governadores eleitos. Quanto ao Senado, conquistava-se na República o que havia sido derrotado em 1832, quando os liberais federalistas não conseguiram aprovar o fim da vitaliciedade do mandato dos senadores. Quanto ao Judiciário, a República alterava justamente aquele que tinha sido o objeto da revisão conservadora, ou seja, a centralização judiciária. Esta, no entanto, também não consistia, como procurei demonstrar, um obstáculo para a autonomia provincial. Por fim, o controle da constitucionalidade das leis pelo Supremo Tribunal diminuía o grau de influência das elites provinciais, que no Império tinham poder decisório neste tema através da sua representação na Câmara, onde a constitucionalidade era debatida e decidida.

SBD/FFLCH/USP

As novidades republicanas, no geral, alargaram o grau de autonomia dos estados, mas foram muito mais um rearranjo do que uma fundação do federalismo brasileiro. A República redefiniu os termos do pacto federalista em favor dos governos estaduais, mas não o instituiu originalmente. Essa redefinição foi resultado das novas tensões entre governos regionais e governo central. Como afirma Daniel Elazar, a tensão e a disputa entre essas instâncias no que diz respeito à divisão dos poderes pertence à lógica dos sistemas federais. Também é da sua lógica a resolução dessas disputas através da negociação e da conciliação. Isto contudo não impede que em momentos específicos a força seja utilizada para resolver essas disputas. Depois de várias décadas em que prevaleceu a negociação e a conciliação, a magnitude da disputa, resultado das profundas transformações econômicas por que passava o Brasil no final do século XIX, levou à utilização da força com a proclamação da República. Foi a primeira, mas não a última vez. Em 1930 novamente a força seria utilizada para redimensionar o federalismo brasileiro.

SBD/FFLCH/USP

Fontes

Anais da Assembléia Constituinte de 1823. Versão eletrônica. Site da Câmara dos Deputados.

Anais da Assembléia Legislativa Provincial de Pernambuco. Arquivo Público de Pernambuco.

Anais da Assembléia Legislativa Provincial de São Paulo. Arquivo do Estado de São Paulo.

Anais da Assembléia Legislativa Provincial do Rio Grande do Sul. Arquivo da Assembléia Legislativa Estadual do Rio Grande do Sul.

Anais da Câmara dos Deputados. Versão eletrônica. Site da Câmara dos Deputados,

Anais do Senado. Versão eletrônica. Site do Senado Federal.

"Apresentação do Ato Adicional à Regência pela Câmara dos Deputados para sua promulgação", 9 de agosto de 1834. Arquivo Nacional.

Ata da primeira conferência da Comissão Mista nomeada pelas duas Câmaras da Assembléia Geral Legislativa para examinar diversos artigos do Ato Adicional à Constituição do Império e propor um projeto de Lei de Interpretação. Manuscrito do acervo do Arquivo Nacional.

Bastos, Tavares. *A província*. 2ª ed. São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1937 (publicado originalmente em 1870).

Bueno, José Antônio Pimenta. *Direito público brasileiro e análise da constituição do Império*, citado in Eduardo Kugelmas (org.), *Marquês de São Vicente*. São Paulo, Editora 34, 2002.

Carta de Diogo Antônio Feijó a José Martiniano de Alencar. Biblioteca Nacional, seção de manuscritos.

Carta dirigida pelo Ilmo. e Exmo. deputado Nicolau P. de C. Vergueiro ao Ilmo. e Exmo. secretário do Congresso Lisbonense. Biblioteca Nacional. Obras raras.

SBD / FFLCH / USP

BIBLIOGRAFIA

ALEXANDRE, Valentim. *Os sentidos do império*. Porto, Edições Afrontamento, 1993.

AMED, Fernando José e Negreiros, Plínio José L. de Campos. *História dos tributos no Brasil*. São Paulo, Edições Sinafresp, 2000.

BANDECCHI, Pedro Brasil. "O município no Brasil e sua função política (I)". *Revista de História*. São Paulo, 90, abr.-jun. 1972, pp. 495-530.

BANDEIRA, Luiz Moniz. *O expansionismo brasileiro e a formação dos Estados na bacia do Prata. Da colonização à Guerra da Tríplice Aliança*. 2ª ed. Brasília, Editora da UnB, 1995.

BARMAN, Roderick. *Brazil. The forging of a nation (1798-1852)*. Stanford, Stanford University Press, 1988.

BERBEL, Márcia Regina. *A nação como artefato*. São Paulo, Hucitec, 1999.

BERNARDES, Denis Antônio de Mendonça. *A idéia do pacto social e o constitucionalismo em Frei Caneca*. São Paulo, Instituto de Estudos Avançados/USP Paulo, 1996 (Coleção Documentos. Série Teoria Política – 21).

BUESCU, Mircea. *300 anos de inflação*. Rio de Janeiro, APEC, 1973.

CARVALHO, José Murilo de. "Federalismo e centralização no império brasileiro", in *Pontos e bordados*. Belo Horizonte, UFMG, 1998.

_____. *A construção da ordem*. Brasília, UnB, 1981.

_____. *Teatro das sombras*. São Paulo, Vértice, 1988.

CARVALHO, Marcus J. M. de. "Cavalcantis e cavalgados: a formação das alianças políticas em Pernambuco, 1817-1824". *Revista Brasileira de História*. São Paulo, 36, 1998, pp. 331-365.

CASTRO, Hebe M. M. de. *Ao Sul da História*. São Paulo, Brasiliense, 1987.

CASTRO, Jeanne Berrance de. *A milícia cidadã: a Guarda Nacional de 1831 a 1850*. 2ª ed. São Paulo, Editora Nacional, 1979.

CASTRO, Paulo Pereira de. "A experiência 'republicana'. 1831-1840", in S. B. de Holanda (org.). *História geral da civilização brasileira*, t. II, v. 2. São Paulo, Difel, 1985, pp. 9-67.

SBD/FFLCH/USP

CATELLI Jr., Roberto. *Poder local: consolidação e revolta. Sorocaba 1823-1842*. São Paulo, dissertação de mestrado, Departamento de História da FFLCH/USP, 1993.

CERVO, Luiz Amado e Rapoport, Mario (orgs.). *História do Cone Sul*. Brasília, Editora Universidade Federal de Brasília, 1998.

COSTA, Emilia Viotti da. *Da senzala à colônia*. 3ª ed. São Paulo, Brasiliense, 1989.

_____. "Liberalismo e democracia". *Anais de História*. Assis, n. 7, 1975, pp. 9-30.

COSTA, Hernani M. *As barreiras de São Paulo*. São Paulo, dissertação de mestrado, Departamento de História da FFLCH/USP, 1984.

COSTA, Wilma Peres. "Do domínio à nação: os impasses da fiscalidade no processo de Independência", in István Jancsó (org.). *Brasil: formação do Estado e da nação (c.1770-c.1850)*. São Paulo, Hucitec, 2003.

_____. "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.

_____. *A espada de Dâmocles*. São Paulo, Hucitec, 1996.

DEAN, Warren. *Rio Claro: um sistema brasileiro de grande lavoura (1820-1920)*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977.

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

DIAS, Maria Odila da Silva. "A interiorização da metrópole", in C. G. Mota (org.). *1822 Dimensões*. 2ª ed. São Paulo, Perspectiva, 1986.

_____. "Aspectos da Ilustração no Brasil". *Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro*. Rio de Janeiro, 278: 105-170, jan.-mar. 1968.

_____. "Ideologia liberal e construção do Estado no Brasil". *Anais do Museu Paulista*. São Paulo, XXX: 211-225, 1980-81.

DOLHNIKOFF, Miriam. "O projeto nacional de José Bonifácio". *Novos Estudos Cebrap*. São Paulo, n. 46, nov. 1996, pp. 121-142.

DORATIOTTO, Francisco. *Maldita guerra*. São Paulo, Companhia das Letras, 2002.

EISENBERG, Peter L. *Modernização sem mudança*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977.

ELAZAR, Daniel J. *Exploring federalism*. Alabama, The University of Alabama Press, 1987.

FACHEL, José Plínio Guimarães. *As cisões políticas entre os farroupilhas durante a guerra de 1835 a 1845 no Rio Grande do Sul*, dissertação de mestrado, Porto Alegre, Departamento de Ciência Política da UFRGS, 1994.

FLORES, Moacyr. *Modelo político dos farrapos*. 3ª ed. Porto Alegre, Mercado Aberto, 1985.

FLORY, Thomas. *El juez de paz y el jurado en el Brasil imperial*. México, Fondo de Cultura Económica, 1986.

FORJAZ, Djalma. *O senador Vergueiro: sua vida e sua obra*. São Paulo, Melhoramentos, 1922.

FRANCO, Maria Sylvia de Carvalho. *Homens livres na ordem escravocrata*. 3ª ed. São Paulo, Kairós, 1983.

GRINBERG, Keila. *O fiador dos brasileiros*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2002.

GUIMARÃES, Lucia Maria Paschoal. "Liberalismo moderado: postulados ideológicos e práticas políticas no período regencial (1831-1837)", in _____ (org.). *O liberalismo no Brasil imperial*. Rio de Janeiro, Revan, 2001.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. "São Paulo", in _____ (org.). *História geral da civilização brasileira*, t. II, v. 2. São Paulo, Difel, 1985, pp. 415-472.

_____. "A herança colonial — sua desagregação", in _____ (org.). *História geral da civilização brasileira*, t. II, v. 1. São Paulo, Difel, 1985, pp. 9-39.

_____. *História geral da civilização brasileira. Do Império à República*, t. II, v. 5. São Paulo, Difel, 1985.

IGLESIAS, Francisco. "Minas Gerais", in Sérgio B. de Holanda (org.). *História geral da civilização brasileira*, t. II, v. 2. São Paulo, Difel, 1985.

JANCSÓ, István e Pimenta, João Paulo. "Peças de um mosaico (ou apontamentos para o estudo da emergência da identidade nacional brasileira)", in Carlos Guilherme Mota (org.). *Viagem incompleta. Formação: histórias*. São Paulo, Editora Senac, 2000.

JANOTTI, Aldo. *O marquês de Paraná*. São Paulo, Edusp, 1990.

KING, Preston. *Federalism and federation*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1982.

KOERNER, Andrei. *Judiciário e cidadania*. São Paulo, Hucitec, 1998.

LIJPHART, Arend. *Modelos de democracia*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2003.

MARSON, Izabel. *O império do progresso. A Revolução Praieira*. São Paulo, Brasiliense, 1987.

MARSON, Izabel Andrade. "Entre a vertigem e a razão: representações da revolução na política pernambucana, 1838-1850". *Revista Brasileira de História*. São Paulo, n. 20, mar.-ago. 1991, pp. 173-210.

MATTOS, Ilmar R. de. *O tempo saquarema*. São Paulo, Hucitec, 1987.

MATTOSO, Kátia M. de Queirós. *Bahia século XIX*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1992.

MAXWELL, Kenneth. "A geração de 1790 e a idéia de império luso-brasileiro", in _____. *Chocolate, piratas e outros malandros*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1999.

MELLO, Evaldo Cabral de. *A outra independência. O federalismo pernambucano de 1817 a 1824*. São Paulo, Editora 34, 2004.

MELLO, Evaldo Cabral de. *A ferida de Narciso. Ensaio de história regional*. São Paulo, Senac, 2001.

MONTEIRO, John. *Negros da terra*. São Paulo, Companhia das Letras, 1994.

MORSE, Richard M. *Formação histórica de São Paulo*. São Paulo, Difel, 1970.

MOSHER, Jeffrey C. *Pernambuco and the construction of the brazilian nation-state, 1831-1850*. Flórida, dissertation presented to the graduate school, University of Florida, 1996.

NEVES, Lúcia. *Corcundas e constitucionais*. Rio de Janeiro, Revan, 2003.

PESAVENTO, Sandra Jatahy. "A invenção da sociedade gaúcha". *Ensaios FEE*. Porto Alegre, n. 14(2), 1993, pp. 383-396.

PETRONE, Maria Thereza Schorer. *A lavoura canavieira em São Paulo*. São Paulo, Difel, 1968.

_____. *O barão de Iguape*. São Paulo, Nacional, 1976.

PICCOLO, Helga. "Da descolonização à consolidação da República: a questão do separatismo *versus* federação no Rio Grande do Sul, no século XIX". *Indicadores Econômicos FEE*. Porto Alegre, 21(3), nov. 1993, pp. 148-158.

_____. "O discurso político na revolução Farroupilha". *Revista de História*. Porto Alegre, n. 1, 1986-1987, pp. 39-53.

RICCI, Magda. *Assombrações de um padre regente*. Campinas, Editora da Unicamp, 2001.

RIKER, William H. "Federalism", in Fred I. Greenstein e Nelson W. Polsby (eds.). *Handbook of political science*, v. 5. Massachusetts, Addison-Wesley Publishing Company, 1975.

SACRAMENTO BLAKE, Augusto Vitorino Alves. *Dicionário biobliográfico brasileiro*. Rio de Janeiro, Tipografia Nacional, 1883.

SALLES, Ricardo. *Guerra do Paraguai: escravidão e cidadania na formação do exército*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1990.

SILVA, Ana Rosa C. da. *Construção da nação e escravidão no pensamento de José Bonifácio*. Campinas, Editora da Unicamp, 1999.

SILVA, Lígia Osorio. *Terras devolutas e latifúndios*. São Paulo, Editora da Unicamp, 1996.

SISSON, S. A. *Galeria dos brasileiros ilustres*. São Paulo, Livraria Martins Editora, 1948.

SOUZA, Francisco Belisário Soares de. *O sistema eleitoral no Império*. Brasília, Senado Federal, 1979.

SOUZA, Octávio Tarquínio de. *Diogo Antônio Feijó*. São Paulo, Edusp, 1988.

_____. *José Bonifácio*. São Paulo, Edusp, 1988 [1945].

URICOECHEA, Fernando. *O minotauro imperial*. São Paulo, Difel, 1978.

SBD/FFLCH/USP

SBD / FFLCH / USP
Bib. Florestan Fernandes Tombo: 303577
Aquisição: DOAÇÃO / FAPESP
Proc. 04/14129-6 /
N.F. / R$ 39,00 17/3/2008