

A 25.4.1

ISTVÁN JANCÓS

ORGANIZADOR

BRASIL
FORMAÇÃO DO
ESTADO E DA NAÇÃO

EDITORA HUCITEC



Editora UNIJUI



São Paulo-Ijuí, 2003

31354

çaram altos postos políticos, os revoltosos pobres foram mortos, presos ou alistados nas tropas e José Bonifácio entronizado no panteão de Patriarca da Independência brasileira. A engrenagem nacional centralizadora, modernizante e defensora da ordem social, urdida por agentes políticos e sociais da monarquia, incorpora e homogeneiza os Caramurus, não eliminando-os, mas digerindo-os e assimilando os pedaços partidos, tornando-se, em parte, uma nação Regenerada, uma nação Caramuru.

ELITES REGIONAIS E A CONSTRUÇÃO DO ESTADO NACIONAL

MIRIAM DOLHNIKOFF
Universidade de São Paulo

VÁRIOS AUTORES têm-se debruçado sobre o estudo da Independência e da construção do Estado nacional, salientando que este foi uma imposição para as elites das diversas regiões que compunham a América lusitana. A tendência centrífuga que levaria à fragmentação do território só teria sido neutralizada na medida em que a corte instalada no Rio de Janeiro foi capaz de impor a unidade, recorrendo, quando necessário, à força.¹ Nas várias interpretações sobre o período, as elites regionais têm sido apresentadas como portadoras de um projeto localista, que alimentava essa tendência centrífuga, ao passo que uma elite nacionalizada, acomodada no interior do governo central, procurava estabelecer sua hegemonia sobre todo o território por meio de um Estado centralizado.

Entre as interpretações mais consagradas sobre o tema está a 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 trajetória e formação lhe dava uma perspectiva ideológica que a diferenciava das elites regionais, comprometidas com seus interesses materiais e

¹ Ver, entre outros, Sérgio Buarque de Holanda. "A herança colonial – sua desagregação", in: S. B. de Holanda (org.). *História geral da civilização brasileira*. 6ª ed. São Paulo: Difel, 1985, p. 9 a 39, t. II, v. 1; Maria Odila da Silva Dias. "A interiorização da metrópole", in: C. G. Mota (org.). *1822. Dimensões*. 2ª ed. São Paulo: Perspectiva, 1986; Luiz Felipe de Alencastro. "Memórias da Balaiada", in: *Revista Novos Estudos*. São Paulo, 23:7-13, março de 1989; Roderick Barman. *Brazil. The Forging of a Nation (1798-1852)*. Stanford: Stanford University Press, 1988; Maria de Lourdes Vianna Lyra. *A utopia do poderoso império*. Rio de Janeiro: Sette Letras, 1994.

locais. A vitória da primeira teria significado a submissão dos grupos regionais, que ficavam dessa forma isolados em suas províncias.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 Na mesma vertente o trabalho de Ilmar de Mattos identifica a construção do Estado brasileiro como resultado da ação de uma classe senhorial, articulada em torno da coroa. À medida que construía o Estado essa classe senhorial constituía-se como elite dirigente. Para cumprir com eficiência seu papel de direção essa elite teria instituído uma centralização político-administrativa por meio das reformas conservadoras da década de 1840. Embora procure afastar-se das análises que reduzem a dinâmica política do Império a uma oposição entre público e privado, o autor salienta o papel de uma elite concentrada no governo central, a elite saquarema, única portadora de um projeto nacional, capaz de construir o Estado e impor uma direção, submetendo os grupos regionais, portadores de projetos localistas. Tarefa que só teria sido possível graças à centralização conservadora.⁴

O que se procurará demonstrar neste texto é que a unidade e a construção do Estado foram possíveis não pela ação de uma elite bem-formada, articulada ao governo central, mas graças a um arranjo institucional que foi resultado dos embates e negociações entre as várias elites regionais que deveriam integrar a nova nação. Para compreender o processo pelo qual se constituiu o Estado brasileiro é imprescindível que a análise não fique restrita à elite articulada em torno do governo central e ao discurso por ela formulado. Torna-se necessário apreender a complexidade das relações entre centro e regiões, examinando tanto um pólo quanto o outro, assim como o arcabouço institucional tal como ele foi efetivamente engendrado, de modo que se inclua na análise o resultado concreto e material da ação e do discurso político, o que permitirá também identificar os limites desse discurso.

Ao contrário do que apontam Carvalho e Mattos, as elites regionais constituíram-se também em elite política, cujo desejo de autonomia não era sinônimo de uma suposta miopia localista e estava acoplado a um projeto político que acomodava as reivindicações regionais em um arranjo nacional. A vitória deste projeto determinou, desde então, a decisiva influência dos grupos re-

² José Murilo de Carvalho. *A construção da ordem. A elite política imperial*. Brasília: UNB, 1981 e “Federalismo y centralización en el imperio brasileño: historia y argumento”, in: Marcello Carmagnani (coord.). *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*. México: Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 51 a 80.

³ José Murilo de Carvalho. *A construção da ordem. A elite política imperial*, op. cit., p. 178.

⁴ Ilmar Rohloff de Mattos. *O tempo saquarema*. São Paulo: Hucitec, 1987.

gionais no jogo político nacional. Isso foi possível mediante um pacto federalista, concretizado nas reformas liberais da década de 1830 e que não foi essencialmente alterado com a revisão conservadora da década seguinte. Ao contrário de uma oposição entre elite dirigente nacional e grupos regionais, prevaleceu uma organização institucional que garantiu a articulação das várias partes do território em um todo, preservando a autonomia de cada uma delas, sob direção do governo central, de modo que as elites regionais se responsabilizaram pela condução do novo Estado nacional. Em segundo lugar, procurar-se-á demonstrar que a revisão conservadora da década de 1840, ao contrário do que defende a maior parte da historiografia, não anulou as franquias provinciais conquistadas nos anos anteriores. As mudanças introduzidas então, com o fortalecimento do governo central em alguns itens específicos, alteraram facetas importantes dessa autonomia, mas isso não significou seu fim. Tanto conservadores como liberais defendiam modelos cujas diferenças não impediam a existência de pontos comuns, entre eles a defesa de que o centro deveria estar aparelhado para promover a articulação do todo e, ao mesmo tempo, deveria conviver com a autonomia das partes, de forma que integrasse ao Estado os grupos nelas dominantes. O que consideravam ser imprescindível para a viabilização do próprio Estado. Apenas com essa autonomia seria possível afastar as rebeliões separatistas, comprometer os grupos regionais com a construção do Estado e viabilizar materialmente esse Estado, uma vez que os governos provinciais autônomos poderiam alcançar as mais distantes localidades. A partir de 1834 prevaleceu a autonomia regional, embora sua amplitude possa ter sofrido algumas alterações de acordo com as transformações da conjuntura política. O maior ou menor grau da autonomia regional tem sido motivo de controvérsias e rearranjos no decorrer da história do federalismo brasileiro e não foi diferente durante o Império.

Justamente porque no modelo consagrado a partir da década de 1830 e mantido depois do regresso, a autonomia convivia com um centro com força suficiente para garantir a unidade é que se pode atribuir a esse regime características federalistas, considerando que o federalismo é, como define Preston King, 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, mediante sua participação em uma das duas câmaras que compõem o parlamento.⁵ Todos esses elementos estavam presentes no modelo adotado em 1834, quando foi aprovada a

⁵ Cf. Preston King. *Federalism and Federation*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1982, p. 139-41.

emenda constitucional que o consagrava, o chamado Ato Adicional, e permaneceram durante todo o Império. Nesse processo, constituiu-se uma elite política regional que integrava o Estado nacional e se responsabilizava por ele.

A primeira parte deste texto procura apresentar uma análise da organização institucional do Império, de modo que demonstre que as reformas liberais da década de 1830 configuraram um pacto federativo que viabilizou a construção do Estado brasileiro, e que não foi essencialmente alterado pela revisão conservadora da década de 1840. Na segunda parte a autonomia regional e a integração das elites provinciais ao Estado nacional serão analisadas pelo estudo do funcionamento dos governos de três províncias: São Paulo, Pernambuco e Rio Grande do Sul.

A ORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL

O sistema colonial havia engendrado um grupo heterogêneo de regiões, com poucas ligações entre si e nas quais prevalecia, no interior da elite branca, uma identidade de dupla face: lusitana e regional. Tratava-se de elites cuja auto-imagem, valores e interesses foram construídos a partir de sua inserção regional e de sua integração ao império português.⁶ Uma identidade fragmentada, na qual se sobressaía a de extração regional, que servirá de substrato para a atuação dos grupos provinciais nas primeiras décadas do século XIX. Sua principal demanda era autonomia. Além da diversidade econômica e social que marcava estas regiões, a própria política colonial estimulava essa fragmentação. Do ponto de vista administrativo, por exemplo, a metrópole preocupou-se em manter a autonomia dos capitães-gerais, negociando diretamente com eles, de modo que impedisse o excessivo fortalecimento de autoridades na colônia, como o vice-rei ou o governador-geral. A organização fiscal também privilegiava a capitania como unidade tributária autônoma, o que foi reforçado pelas reformas pombalinas do século XVIII, que “consagravam a capitania como uma jurisdição fiscal dotada de autonomia em relação a outras esferas da administração colonial e fora dela”.⁷ Além disso, essas reformas introduziram a prática de nomear membros da elite local para cargos do

⁶ Sobre o tema ver István Jancsó & João Paulo G. Pimenta. “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: Senac, 2000. Fernando Novais analisa a consolidação dessas identidades regionais como resultado da forma de ocupação do território colonial e da organização da colônia, do ponto de vista econômico e social: “Condições da privacidade da colônia”, in: Laura de Mello e Souza (org.). *História da vida privada no Brasil – cotidiano e vida privada na América portuguesa*. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.

⁷ Wilma Peres Costa. “Do domínio à nação: os impasses da fiscalidade no processo de Independência”, publicado neste volume. Nesse texto a autora analisa a construção do Estado nacional a partir da organização fiscal, remontando ao período colonial.

governo. Dessa maneira, já no período colonial uma elite regional constituía-se e organizava-se em torno do aparato fiscal-administrativo. A situação foi reforçada pelos acontecimentos da Independência, quando as elites regionais atuaram em torno de projetos políticos próprios, fosse na relação com o governo do Rio de Janeiro, a partir de 1808, fosse nas relações com Lisboa.⁸

Aos grupos dominantes em cada região não interessava, necessariamente, o projeto de um só país, englobando toda a América portuguesa, sob direção do governo do Rio de Janeiro, conforme pretendia a corte aí instalada a partir de 1808. Mas também não o repeliam absolutamente. A unidade era uma possibilidade, que poderia ser concretizada desde que preenchidas algumas condições. Não interessava a tais grupos que a pretendida autonomia regional pusesse em risco a continuidade do sistema escravista. Era preciso combinar autonomia e força política para fazer frente aos obstáculos que se apresentavam à manutenção desta ordem: pressões dos demais setores sociais, exigências inglesas para o fim do tráfico negreiro, etc. Nesse sentido, tendo em vista suas demandas autonomistas, os grupos de dominação regional resistiram, em certa medida, à centralização político-administrativa imposta pelo Rio de Janeiro nos primeiros anos da Independência. Mas, ao mesmo tempo, graças ao seu interesse na preservação da sociedade escravista, estavam propensos a aceitar um arranjo institucional que, garantindo-lhe autonomia, articulasse todo território luso-americano sob um único governo.⁹

A maior parte das elites provinciais não relutou em enviar representantes para a assembléia constituinte que se reuniu no Rio de Janeiro em 1823. Mesmo quando a negociação foi bruscamente interrompida pela iniciativa de D. Pedro de fechar a constituinte, esses grupos não abandonaram o projeto imperial. Enviaram representantes para a câmara dos deputados, quando ela se reuniu em 1826, mas a utilizaram como palco para acirrada oposição ao governo centralizador de D. Pedro. Com a abdicação deste em 1831, os grupos regionais enfim assumiram plenamente o poder, instituindo seu modelo de Estado, em nome do liberalismo moderado.

A monarquia constitucional federalista foi, desde a década de 1820, o ponto-chave da plataforma liberal. A defesa da federação marcou o liberalismo de homens como Diogo Antônio Feijó e Nicolau Vergueiro, desde sua atuação

⁸ Veja-se sobre o tema, entre outros, Roderick Barman. *Brazil. The Forging of a Nation (1798-1852)*. Stanford: Stanford University Press, 1988 e Marcus Joaquim Maciel de Carvalho. *Hegemony and Rebellion in Pernambuco (Brazil), 1821-1835*. Tese de doutorado defendida na Universidade de Illinois, 1989.

⁹ A realidade diversificada das províncias engendrou interesses específicos muitas vezes conflitantes, também nos grupos dominantes em cada região. A oposição entre setores da elite provincial foi responsável algumas vezes por confrontos armados e por disputas acirradas pelo domínio da província. Apesar dessas diferenças, contudo, é possível encontrar um denominador comum: a disposição para negociar a unidade, desde que preservada a autonomia regional.

ção nas cortes de Lisboa.¹⁰ Depois do rompimento dos deputados luso-americanos com as cortes portuguesas e da declaração da Independência, Vergueiro justificava em carta a posição dos brasileiros. Nela apresentava a condição para que estes permanecessem unidos a Portugal:

“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. Onde 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.”¹¹

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”.

Não que esse fosse o único item do pensamento liberal então hegemônico. Mas era sem dúvida um dos poucos consensuais – e certamente o prioritário. Pois era o federalismo que os unia, ao passo que os diferenciava dos demais. Até mesmo os que, como Frei Caneca, eram a princípio republicanos, quase paradoxalmente aceitaram a monarquia, em nome da solução federal. Quando a assembléia constituinte estava reunida em 1823 e parecia que aos grupos regionais 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. Nos textos do final de 1822 e do ano seguinte Caneca deixou de lado a república para louvar a monarquia constitucional, na qual estaria consagrada a autonomia regional. O republicano Frei Caneca, rebelde de 17 que, em 1824, lideraria uma estrondosa rebelião separatista em Pernambuco – a Confederação do Equador –, fazia, em dezembro de 1822, um *Sermão na Soleni-*

¹⁰ Veja-se “Discurso do deputado por São Paulo, Diogo Antônio Feijó, pronunciado na sessão de 25 de abril de 1822”, in: Eugenio Egas (org.). *Diogo Antônio Feijó*. São Paulo: Tipographia Levi, 1912.

¹¹ “Carta dirigida pelo II.^{mo} e Ex.^{mo} deputado Nicolau P. de C. Vergueiro ao II.^{mo} e Ex.^{mo} secretário do Congresso Lisbonense”. Biblioteca Nacional – Obras Raras.

dade da Aclamação de D. Pedro de Alcântara em Primeiro Imperador do Brasil, no qual professava sua crença na monarquia constitucional.¹² 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.”¹³

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, dos brasileiros capazes de se fazer representar politicamente: os diversos grupos dominantes nas províncias.

Apenas quando o imperador chamou a si o controle político da nova nação, outorgando-lhe uma constituição que previa um regime altamente centralizado, em detrimento das elites regionais, foi que o pernambucano retomou suas crenças na república e em seu nome desafiou o império com 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 na defesa do contrato social estabelecido em torno da constituição, de modo que garantisse aos agentes políticos que firmaram tal pacto as condições efetivas de pleitear pelos seus interesses.¹⁴

O problema, no entanto, é identificar no pensamento de Frei Caneca quem eram esses agentes políticos. 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.”¹⁵

¹² Sobre o tema veja-se Denis Antônio de Mendonça Bernardes. *A idéia do pacto social e o constitucionalismo em Frei Caneca*. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados/USP, Coleção Documentos. Série Teoria Política – 21, 1996.

¹³ Apud: Denis Bernardes. *A idéia do pacto social e o constitucionalismo em Frei Caneca*, op. cit., p. 11.

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ Frei Caneca. “Týphis Pernambucano de 10/6/1824”, in: *Ensaios políticos*. Rio de Janeiro: PUC, 1976, p. 101.

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.”¹⁶

Os agentes políticos eram, assim, as províncias, o que quer dizer, os grupos nelas dominantes. Caneca referia-se nesses escritos ao pacto federativo firmado pelas províncias em torno do imperador constitucional, e que este rompera quando do fechamento da constituinte. Era pois legítimo que as províncias, que o desejassem, se separassem do império. 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 os grupos regionais gerir suas províncias e interferir no jogo político nacional.

Embora não cite autores, nem contemple debates teóricos, é possível detectar no discurso liberal que seu modelo era o federalismo norte-americano. Desejavam uma organização pela qual convivessem no território de cada província duas esferas estatais: o governo central e o governo provincial. As atribuições de cada uma seriam definidas pela constituição, de modo que uma não invadisse o legítimo âmbito de ação e intervenção da outra. Ao governo central caberia articular a unidade entre as províncias. A diferença com o federalismo norte-americano estava no grau de autonomia de cada pólo de poder. Os estados, no modelo americano, eram e são titulares de um feixe de atribuições bem maior do que as que se queria para as províncias brasileiras.

A partir de 1831 as elites regionais tornaram realidade o seu projeto por meio das chamadas reformas liberais (Lei de Regência, Código de Processo Criminal, Ato Adicional, Lei de Criação da Guarda Nacional). Projeto que se configurou na proposta de uma monarquia federativa, conforme explicitado por suas principais lideranças. Em 1832, por exemplo, as reformas eram apresentadas como a vitória da federação pelo então deputado de Minas Gerais, Honório Hermeto Carneiro Leão:

“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

¹⁶ Ibidem.

independência; 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.”¹⁷

Não por acaso, o projeto de reforma constitucional aprovado na câmara dos deputados em 1832, que resultaria no ato adicional de 1834, dizia no seu artigo primeiro que “o governo do império do Brasil será uma monarquia federativa”.¹⁸ No senado este artigo foi vetado, mas, embora se tenham oposto à expressão “monarquia federativa”, os senadores não se opuseram à autonomia provincial, que era o cerne do projeto. Além disso a câmara dos deputados continuaria sendo o espaço de representação dos grupos regionais no governo central. Configurava-se assim um projeto nacional, empunhado pelas elites regionais que encontravam na monarquia federativa o atendimento de suas duas principais demandas: autonomia e manutenção da ordem interna.

Com o ato adicional aprovado em 1834, os governos provinciais autônomos passaram a gozar de capacidade para gerir sua província sem excessiva interferência do governo central. Entre este e os primeiros foram divididas as atribuições tributárias, legislativas e coercitivas de modo que, de um lado, os grupos regionais contassem com recursos para administrar suas regiões e, de outro, o governo central estivesse aparelhado para promover a articulação entre elas. Os governos das províncias eram compostos por duas instâncias: as assembleias legislativas e a presidência. Ao passo que o presidente era nomeado pelo governo central, para funcionar como seu representante na província, os deputados provinciais deviam ser eleitos pelo mesmo procedimento adotado para a escolha dos deputados da assembleia-geral, mas cada eleitor deveria votar em tantos nomes quantos deputados provinciais viessem a ser eleitos.¹⁹

Dessa forma os liberais favoreciam a organização de uma elite de âmbito provincial, que se diferenciava dos potentados locais. A obrigatoriedade de

¹⁷ *Anais da Câmara dos Deputados de 1832*, p. 24

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ Cf. Lei nº 16 de 12 de agosto de 1834, conhecida como ato adicional. *Coleção das Leis do Império*. Regra equivalente foi adotada para as eleições de regente: cada eleitor deveria escolher dois nomes para preencher o cargo

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 quem tivesse capacidade de obter votos nos mais diversos pontos da província – logo, os capazes de transcender o âmbito local – conseguiriam ser eleitos.²⁰

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, obrigação de, com tais impostos, fazer construir as obras necessárias ao desenvolvimento da província, prover a segurança da população, mediante a criação, organização e manutenção da força policial, e promover a instrução pública (com exceção do ensino superior, de competência do governo central). 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 pela qual o presidente da província poderia nomear, suspender e demitir os empregados provinciais.²¹

Ao passo que a assembléia provincial deveria representar os interesses do grupo dominante na região, o presidente da província, nomeado pelo governo central, constituía-se como uma espécie de delegado seu para assuntos considerados vitais: especialmente, garantir a vitória de seus candidatos nas eleições. É sabido que as eleições no período eram rotineiramente manipuladas por fraudes e por uso da violência. O presidente tinha incumbência, não de alterar as regras desse jogo, mas sim de participar dele em defesa dos candidatos considerados mais afinados com o ministério em exercício. Era essa, no entanto, digamos, sua função não oficial. Pois segundo o ato de 1834, ao presidente da província competia convocar a assembléia provincial para reu-

²⁰ Foi o que ocorreu, por exemplo, em São Paulo, nas eleições realizadas em dezembro de 1847, em Paranaguá, cidade situada na região que se tornaria, em 1853, a província do Paraná. O candidato mais votado foi Antônio Francisco de Azevedo, da própria cidade, com 32 votos. Mas em seguida vêm candidatos de localidades distantes como Martim Francisco Ribeiro de Andrade, de Santos, Antônio Clemente dos Santos, de Guaratinguetá, Antônio Francisco de Paula Sousa, de Moji-Mirim, Tristão de Abreu Rangel, de Itu, Felício Pinto de Mendonça Castro, de São Paulo, Joaquim Antônio Pinto Jr., também de São Paulo, e Cândido Marcondes Ribas, de Taubaté, cada um com dezoito votos. Todos foram eleitos, com exceção justamente do candidato de Paranaguá, Antônio Francisco de Azevedo. *Relatórios das Câmaras Municipais à Assembléia Provincial de São Paulo (1841-1851) e Anais da Assembléia Legislativa Provincial de São Paulo. 1848-1849.*

²¹ Cf. Lei nº 16, de 12 de agosto de 1834.

nir-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, juntamente com as razões do seu veto, para 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 sanção.²² É importante salientar que os próprios liberais consagraram a figura do presidente nomeado pelo governo central,²³ o que de forma alguma consistia em incoerência no seu projeto, uma vez que consideravam a presença de um delegado da coroa na província medida necessária para dar ao governo central condições para garantir a articulação das partes em torno de um centro, mantenedor da unidade nacional.

O Ato Adicional limitava a capacidade de intervenção do presidente, pois o veto às leis aprovadas na assembléia provincial poderia ser derrubado pelos deputados. É bem verdade que era necessário que dois terços dos deputados votassem contra o veto, o que é um quórum alto e, dependendo da capacidade de articulação política do presidente, difícil de alcançar. Mas se o presidente tinha poder reativo considerável, capaz de eventualmente barrar a maioria que havia aprovado determinado projeto, seu poder ativo era pequeno, uma vez que não tinha capacidade de iniciar projetos. Mesmo seu poder reativo era condicionado a uma negociação com pelo menos parte da elite regional representada na assembléia, já que deveria ganhar o apoio de mais de um terço dos deputados para seu veto. Essa negociação era fundamental também para que o presidente exercesse sua função não oficial de manipular os resultados eleitorais. Essa manipulação exigia o acesso às clientelas dos fazendeiros que compunham o grosso dos votantes nas eleições, assim como a capacidade de fraudar urnas e qualificação de eleitores nas diversas localidades. Sem acordo com pelo menos parte da elite regional o presidente não teria os meios para tanto. Assim, deve-se relativizar a oposição entre presidente e elite regional. Ao contrário, o primeiro era obrigado a estabelecer com os grupos dominantes na região alianças e negociações. Nas províncias em que a elite local se dividia em grupos antagonísticos, essas alianças eram feitas segundo a lógica desse antagonismo. Basta lembrar que na origem de

²² *Ibidem.*

²³ Na Assembléia Constituinte de 1823 foi aprovada uma lei que entregava o Executivo da província a um delegado do governo central, o presidente. Na ocasião houve vivo debate entre os defensores dessa medida e os que a consideravam um atentado à autonomia regional. Mas, uma vez aprovada esta lei de 1823, a presidência da província permaneceu de nomeação do governo-central por todo o Império, sem que houvesse tentativas importantes de alterar tal disposição constitucional.

revoltas como a Farroupilha e a Praieira estava o descontentamento de setores da elite regional com a aliança firmada entre os seus adversários locais e o presidente da província.²⁴

Esse arcabouço institucional sofreu mudanças a partir de 1840, com a revisão conservadora que impôs maior grau de centralização. Não se tratou, contudo, da anulação da autonomia regional e da subjogação das elites provinciais a uma elite nacional. Tanto do ponto de vista do discurso conservador, como da legislação então aprovada, não se tratava de liquidar a autonomia das elites regionais, mas de centralizar a magistratura, medida sem dúvida de grande alcance e significado, mas que de modo algum resultou no fim da decisiva influência que estas elites tinham no sistema político. As constantes disputas entre as invariáveis facções, a prevalência dos velhos costumes sobre as novas leis, nos processos criminais, sem falar das freqüentes rebeliões que em decorrência sacudiam as províncias, exigiam essa centralização, sob pena de, caso nada fosse feito, pôr em risco o próprio Estado.

A discussão da Interpretação começou em julho de 1837, quando a comissão da câmara encarregada de examinar as matérias referentes às assembleias legislativas provinciais apresentou projeto de reformulação do parágrafo 7 do artigo 10 do ato adicional – que regulava a criação e a supressão dos empregos municipais e provinciais – e do parágrafo 7 do seu artigo 11 – que conferia às assembleias provinciais a competência para decretar a suspensão e a demissão dos magistrados. A comissão era composta por Paulino José Soares de Sousa, Miguel Calmon du Pin e Honório Hermeto Carneiro Leão.

Segundo o parecer da comissão, ambos os parágrafos vinham sendo mal entendidos pelas assembleias, 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 assembleias, cujas leis têm alterado quase toda a nossa organização judiciária.”²⁵

O parecer citava alguns exemplos nesse sentido, entre eles o de Pernambuco, onde a assembleia provincial alterou de tal modo as atribuições e os cargos do judiciário que

²⁴ Veja-se sobre o tema, entre outros: Jeffrey C. Mosher, *Pernambuco and the Construction of the Brazilian Nation-state, 1831-1850*. Dissertação apresentada à University of Florida, 1996; Isabel Marson, *O império do progresso. A Revolução Praieira*. São Paulo: Brasiliense, 1987; Helga Iracema Landgraf Piccolo, “O discurso político na Revolução Farroupilha”, in *Revista de História*, Porto Alegre, 1:39-53, 1986/1987; Maria Medianeira Padoim, *Federalismo gaúcho. Fronteira platina, direito e revolução*. São Paulo: Nacional, 2001.

²⁵ *Anais da Câmara dos Deputados 1837*, p. 69.

“passando a atribuição de conceder fianças dos juizes de paz para os de direito, extinguiu o recurso daqueles para estes. Encarregando os juizes de direito das pronúncias, extinguiu o recurso do art. 294 do código.”²⁶

Assim, ao transferir atribuições do juiz de paz para o de direito, a assembleia pernambucana, talvez até sem o prever, eliminou um direito que o Código de Processo Criminal conferia aos cidadãos: o direito de apelar das decisões referentes a fianças e pronúncias.

O que a comissão propunha era que as assembleias 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.

Foram duas as leis mais importantes aprovadas pelos conservadores: a Interpretação do Ato Adicional, em 1840, e a reforma do Código de Processo Criminal, de 1841. A última tinha por principal objetivo retirar dos juizes de paz atribuições referentes às fases iniciais do processo criminal. Assim, 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 juizes de direito. As demais atribuições do processo criminal ficavam a cargo dos juizes de direito e de promotores, que deveriam ser nomeados pelo ministro da Justiça. Dessa forma, todo o processo criminal passava a ser da alçada e da responsabilidade da magistratura de carreira ou de funcionários por ela nomeados.²⁷ Surgia, assim, uma ampla rede de funcionários locais ligados ao governo-central.

A Interpretação do Ato Adicional em seus oito artigos também tinha por principal objetivo a centralização do aparato judicial. No primeiro artigo retirava-se das assembleias a competência para legislar sobre a polícia judiciária, o que não as impedia de constituir um corpo policial para outros fins. Segundo proibia as assembleias 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 permanecia a autonomia para legislar sobre empregos cujas funções eram relativas a objetos de competência provincial (instrução pública, obras públicas, arrecadação e fiscalização

²⁶ Ibidem, p. 70.

²⁷ Cf. Andrei Koerner, *Judiciário e cidadania*. São Paulo: Hucitec, 1998.

das rendas provinciais e municipais, etc.). O terceiro obedecia ao mesmo princípio no que se referia à nomeação, suspensão e demissão de empregados. Os artigos 4, 5 e 6 diziam respeito especificamente à magistratura. Observe-se que não se retirava das assembleias o direito de suspender ou demitir magistrados, mas apenas se regulamentava esse direito.

Assim, as assembleias provinciais continuavam desfrutando da mesma autonomia tributária, com o direito de criar impostos e de decidir o destino das rendas arrecadadas. Continuavam ainda a ser responsáveis pelo controle das câmaras municipais. Continuavam, também, 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 do de regular a administração dos bens provinciais. Continuavam a manter a prerrogativa de criar uma força policial própria. Continuavam a legislar sobre os empregos provinciais e os municipais. A maior parte das atribuições das assembleias provinciais, portanto, era mantida tal qual prescrita pelo ato adicional.

A revisão conservadora seria complementada por uma lei de 1841, que restabelecia o conselho de Estado, e por uma resolução da assembleia-geral, também desse ano, que alterava a fórmula para a escolha do vice-presidente provincial. Este passava a ser de nomeação exclusiva do imperador. A nomeação do vice-presidente pelo governo central foi, talvez, o mais vigoroso golpe contra a autonomia provincial, pois a restringia ao legislativo da província, ao passo que o executivo ficava inteiramente de escolha do governo central.²⁸ Mas em que pese essa limitação, ela não eliminava o poder que os grupos regionais tinham de gerir a província por meio das assembleias.²⁹ No que se refere à representação regional do interior do governo central por meio da câmara dos deputados, é preciso considerar que o retorno do poder moderador com a maioria de D. Pedro II conferia ao imperador a capacidade de dissolver a câmara e convocar novas eleições. No decorrer do segundo reinado esse expediente foi utilizado para garantir maioria no legislativo ao partido que controlava o ministério. No entanto, se as dissoluções significavam mudança na composição partidária da câmara, não alteravam o fato de que os deputados, fossem liberais ou conservadores, mantinham o

²⁸ Já no ato adicional a escolha do vice-presidente pertencia ao imperador. A única diferença é que este o fazia com base em lista sêxtupla elaborada pela assembleia provincial. A alteração de 1841 foi a de extinguir esta lista, deixando o governo central livre para escolher o nome do vice-presidente.

²⁹ Outra medida importante foi a aprovação em 1850 da reforma da lei que regulamentava o funcionamento da guarda nacional. Os oficiais deixavam de ser escolhidos por eleições para passarem a serem nomeados pelo presidente da província. Desse modo, o governo central obtinha maior controle sobre a milícia, que, no entanto, seguia estruturada no âmbito regional.

compromisso com os interesses de sua região. O que não os tornava representantes dos interesses privados, mas da elite política regional, sempre disposta a negociar com o governo central, cedendo em alguns itens e aferrando-se na defesa de outros.

Assim, a revisão conservadora não atingiu os fundamentos do pacto federativo, uma vez que a centralização do aparato judiciário não eliminava a autonomia político-administrativa de que gozavam as províncias.

Duas revoltas eclodiriam depois da aprovação das medidas do regresso, uma em São Paulo e Minas Gerais, em 1842, e outra em Pernambuco em 1848. Em ambas a centralização imposta a partir de 1840 aparecia no discurso rebelde como a justificativa para o movimento armado. É preciso, no entanto, considerar com cuidado esse discurso. A revolta liberal de 1842 foi a reação armada da facção minoritária dos liberais moderados, cujos líderes concentravam-se em São Paulo e Minas e que haviam perdido a grande influência de que gozavam no jogo político nacional,³⁰ 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 por intermédio de D. Pedro II, mesmo que essa medida tivesse como resultado maior fortalecimento desse mesmo governo.³¹ Não se pode tomar de maneira literal o discurso de homens que lutavam pela manutenção de sua influência política e procuravam legitimidade para seus atos nas acusações de excessiva centralização. É preciso analisar o arranjo institucional efetivo para avaliar o caráter do regime que se instalara.

No que diz respeito à Praieira, os autores que têm analisado a revolta chamam a atenção para o fato de que ela resultou de disputas na elite pernambucana pela hegemonia do poder na província. Isabel Marson atribui a rebelião à insatisfação do grupo de proprietários mais novos em oposição aos fazendeiros mais antigos, em torno do controle pela assembleia 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 [...] e na remodelação das das que cortassem a região nobre dos engenhos [...] e na remodelação das práticas financeiras provinciais. Tais investimentos, todavia, não estavam ao

³⁰ Feijó e Vergueiro, por exemplo, principais líderes da revolta em São Paulo, haviam sido regentes e ocupado ministérios importantes.

³¹ Entre outras consequências, o retorno do imperador significava a reativação do poder moderador.

alcance da grande maioria dos proprietários praiheiros".³² 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 na elite com interesses diversos: "ideological differences in part corresponded to a conflict between older entrenched families and the newer planter families that challenged them".³³ As disputas concentravam-se em torno das nomeações para os diversos cargos. Apenas quando da eclosão da revolta é que os praiheiros empunharam críticas contra a centralização: "In the course of armed struggle, ideological differences came to the fore. Moderate praiheiros called for sweeping reforms to decentralize the nation's political system".³⁴

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. O que indica um grau significativo de autonomia, mesmo depois da revisão conservadora, uma vez que o controle sobre o governo provincial era a garantia da concretização de um determinado modelo de investimento. Até mesmo a capacidade de mobilização dos rebeldes dependeu das articulações desenvolvidas a partir de anos de controle sobre o governo provincial. Segundo Evaldo Cabral de Mello, que identifica as convulsões pernambucanas como resultado das disputas entre proprietários da mata norte e os da mata sul, "se a rebelião Praieira teve apoios na mata meridional e até no agreste, isto se deveu a que os anos de situacionismo liberal lhes haviam permitido criar clientelas partidárias por toda a província. Suas bases sociais achavam-se, contudo, na mata norte. Foi nela que a Praia encontrou dois dos seus líderes, Nunes Machado e Urbano Sabino Pessoa de Melo, ligados à tradição política de Goiana; e foi aí que a insurreição teve início".³⁵ Ora, o líder praiheiro Nunes Machado havia sido durante muitos anos membro do Partido Conservador e, como deputado, havia apoiado com veemência a revisão conservadora.

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

³² Izabel Andrade Marson. "Entre a vertigem e a razão: representações da revolução na política pernambucana, 1838-1850", in: *Revista Brasileira de História*. São Paulo, 20:173-210, mar. 91-ago. 91, p. 186.

³³ Jeffrey C. Mosher. *Pernambuco and the Construction of the Brazilian Nation-state, 1831-1850*, op. cit., p. 13.

³⁴ *Ibidem*, p. 247.

³⁵ Evaldo Cabral de Mello. *A ferida de Narciso. Ensaio de história regional*. São Paulo: Senac, 2001, p. 97.

"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."³⁶

Poder-se-ia argumentar que Nunes Machado reviu suas posições anos depois, quando aderiu à Praia. Mas, em 1847, apenas um ano antes da rebelião, quando tinham a maioria da assembléia provincial e o presidente, Antônio Pinto Chichorro da Gama, era seu aliado, os praiheiros 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 vigente. Mesmo as relações com o presidente da província, nomeado pelo governo central, eram pacíficas e de confiança em 1847. Em várias discussões, por exemplo, Nunes Machado defendeu que decisões importantes fossem transferidas para o presidente, seu aliado.³⁷ Apenas quando seus inimigos políticos assumiram o controle do governo provincial e os praiheiros optaram pelo movimento armado é que, em busca de legitimidade, seu discurso passou a ser o da contestação da ordem vigente. Note-se que o Partido da Praia atuava desde 1842, e até 1848 as disputas entre ele e seus adversários na província limitaram-se às disputas eleitorais. Conforme observa Izabel Marson, apenas quando lhes pareceu perdida definitivamente a luta por cargos é que os praiheiros optaram por uma rebelião contra o governo. A mudança de estratégia foi acompanhada da mudança de discurso, agora contra a centralização.

Assim, 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 instaurar o projeto de cada facção, evidenciando a importância da autonomia regional conquistada a partir das reformas liberais e mantida mesmo depois do regresso.

³⁶ Nunes Machado. *Discursos parlamentares*. Seleção e introdução de Vamireh Chacon. Brasília: Câmara dos Deputados, 1978, p. 51.

³⁷ Foi o caso, por exemplo, da lei que organizava a força policial e que deixava para o presidente a decisão sobre o melhor momento para aumentar seu contingente em duzentos praças e da lei de orçamento, que deixava a critério do presidente as decisões sobre as despesas extraordinárias.

Para testar a hipótese de que a autonomia provincial e o pacto federalista permaneceram em vigor após a revisão conservadora torna-se necessário examinar a atuação dos governos provinciais nesse período. Aqui serão analisados os casos de São Paulo, Rio Grande do Sul e Pernambuco que oferecem elementos para demonstrar que os fundamentos do arranjo liberal estabelecido a partir da década de 1830 permaneceram após as reformas de 1840 e 1841, sendo responsável pela definição de um determinado perfil institucional que acomodou as elites regionais no Estado nacional, conferindo-lhes participação efetiva na condução deste Estado.

A escolha dessas três províncias justifica-se pelo fato de representarem três realidades distintas. São Paulo, na primeira metade do século XIX, experimentou a transição de uma economia pobre e secundária para a rica e dinâmica cafeeira. Além disso, a elite paulista teve papel crucial na concretização das reformas liberais, por intermédio de homens como Diogo Antônio Feijó, Francisco de Paula Sousa 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 por uma elite articulada em torno da defesa de sua autonomia, a ponto de mobilizar-se militarmente na revolta farroupilha. Por fim, Pernambuco era uma das mais importantes províncias do Norte, com passado de rica agricultura exportadora, enfrentando no século XIX os efeitos da decadência do comércio do açúcar.³⁸ Sua elite teve papel crucial na construção do Estado, com uma poderosa representação na assembléia-geral, tendo a terceira maior bancada na câmara dos deputados.

AUTONOMIA TRIBUTÁRIA

Nas três províncias é possível verificar o exercício da autonomia e seus efeitos.³⁹ No que diz respeito à autonomia tributária, o exame dos orçamentos de cada uma delas demonstra a existência de saldos anuais positivos, o que indica que os tributos cobrados eram suficientes para atender às demandas prioritárias. Saldo que se tornam ainda mais significativos se considerarmos que não se tratava de regiões economicamente muito ricas. 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 decadência da produção açucareira. Mes-

³⁸ A agricultura de exportação em Pernambuco, embora não ostentasse mais o vigor de outros tempos, ainda gerava significativa riqueza nas primeiras décadas do século XIX. Nesse período, além do açúcar a província exportava também algodão.

³⁹ A análise da atuação dos governos de São Paulo, Rio Grande do Sul e Pernambuco foi realizada com base nos anais das assembleias legislativas das três províncias e nos maços de documentação provincial referentes a obras públicas e tesouraria.

mo assim, as elites destas províncias puderam contar com uma arrecadação tributária que lhes permitia formular políticas para a região. Como se procurará demonstrar a seguir, mesmo que a arrecadação provincial tenha sido bastante inferior à do governo central, isso não impediu que as elites regionais dispusessem de somas suficientes para superar os obstáculos à expansão de suas atividades.

Embora resistissem à tributação pelo governo central, algumas vezes até em movimentos armados, como no caso da Farroupilha, as elites provinciais não hesitavam em taxar a principal atividade da região, desde que a renda arrecadada permanecesse na província. O que se tornou possível com o ato adicional e assim continuou mesmo depois da revisão conservadora. Dessa forma, a principal rubrica da receita em São Paulo eram as taxas cobradas nas barreiras instaladas nas principais estradas por onde escoavam 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% desse total.⁴⁰

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 nesse ano totalizou R\$193:660\$522. Havia ainda o dízimo de 80 réis para cada couro vacuum, que chegou a R\$94:073\$040, o imposto de 2 réis sobre cabeça de gado vacuum cortado para o consumo público, R\$0:721\$000, o dízimo de 400 réis por cabeça de gado vacuum, cavalari 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 nesse ano.⁴¹ Já em Pernambuco a venda de açúcar e de algodão era a principal fonte de arrecadação. As principais rubricas referentes à receita, nos orçamentos, eram o imposto de 3% sobre o açúcar exportado e 5% sobre o algodão exportado.⁴²

Além de tributar sua principal atividade, os governos dessas províncias obtinham renda de outros impostos, como a décima sobre os prédios urbanos, cobrada de todas as construções, incluídas as das localizadas na zona

⁴⁰ Cf. Hernani M. Costa. *As barreiras de São Paulo*. Dissertação de mestrado. São Paulo: Departamento de História da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 1984.

⁴¹ Maços da Tesouraria da Fazenda do Arquivo Histórico do Rio Grande do Sul, 1849.

⁴² Maços da Tesouraria Provincial do Arquivo Público de Pernambuco.

R\$536:655\$324. Nem todo esse 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".⁵¹

O exame dos balanços mensais da tesouraria provincial de Pernambuco demonstra também a existência de saldos positivos, embora os orçamentos aprovados consignassem despesa superior à receita. Em 1846, por exemplo, a "Demonstração do saldo existente no cofre da tesouraria das rendas da província de Pernambuco em 30 de dezembro" aponta receita no valor de R\$356:092\$582 e despesa no valor de R\$174:739\$500, um saldo positivo, portanto, de R\$181:353\$082. No ano seguinte, a "Demonstração do saldo existente no cofre da tesouraria das rendas provinciais de Pernambuco em 30 de outubro de 1847" indica receita de R\$280:600\$050 e despesa de R\$113:841\$973, com um saldo positivo de R\$166:818\$087.⁵² São valores mensais, mas os balanços de todos os meses registram saldos positivos. É importante também considerar que, além do fato de a receita usualmente exceder o valor previsto no orçamento, o déficit nos orçamentos aprovados só apareciam à medida que somadas as despesas ordinárias e as extraordinárias e as últimas, conforme pondera o deputado Peixoto Brito

"Serão calculadas segundo o saldo que resulta da receita com a despesa ordinária. [...] a receita orçada cresce sempre; por consequência 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 recarmos semelhante decrescimento. Além disso podemos contar com as sobras que houverem nas despesas decretadas."⁵³

A partir de 1835, com a conquista de relativa 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, essa preocupação materializou-se no empenho em ampliar e modernizar as vias de transporte, de modo que otimizasse 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 inicialmente na região Cen-

tro-Oeste, a cafeicultura só pôde expandir-se 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 auferidas.⁵⁴ O resultado dessa política viária pode ser aferido pela comparação entre a rede existente em 1837 e a de 1851. No mapa viário elaborado por Daniel Pedro Muller, no ano de 1837, se podem contar 36 estradas e ramificações.⁵⁵ 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.⁵⁶ O que significa ter o governo provincial, em catorze anos, aumentado aproximadamente 70% a rede viária paulista, num ritmo de crescimento médio anual de 5%, mantido por quase uma década e meia.

A prioridade conferida, em São Paulo, assim como em outras províncias, aos investimentos na agricultura de exportação obedecia diretamente à dependência dos cofres provinciais da tributação dessa atividade. Havia ainda, contudo, a necessidade de conquistar o reconhecimento, logo o 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, era portanto ampliar a rede tributária e, paralelamente, ainda incrementar a rede de apoio político.

O transporte também constituiu rubrica importante nas despesas no Rio Grande do Sul, com prioridade para a construção de pontes que permitissem transporte mais ágil do gado, e em Pernambuco, onde pontes e estradas estavam também entre as principais preocupações dos deputados provinciais. Os cofres dessas províncias financiaram a expansão da infra-estrutura demandada por sua produção, o que continuou acontecendo mesmo após a revisão conservadora. A preocupação dos deputados dessas províncias com a ampliação da rede viária era, em geral, partilhada com os seus presidentes. Em seus relatórios, eles costumavam enfatizar a importância dos investimentos em estradas como forma de promover o desenvolvimento da agricultura e da pecuária. Bom exemplo nesse sentido está no relatório apresentado pelo presidente de Pernambuco, Tomás Xavier Garcia D'Almeida, em 1845:

⁵⁴ Esse tema está desenvolvido em Miriam Dolhnikoff. *Construindo o Brasil: unidade nacional e pacto federativo nos projetos das elites (1820-1842)*. Tese de doutorado. São Paulo: Departamento de História da FFLCH/USP, 2000. Da mesma forma a análise do projeto de Estado dos grupos regionais e do arranjo institucional dele resultante.

⁵⁵ Daniel Pedro Muller. *Ensaio de um quadro estatístico da província de São Paulo*. 3ª ed. São Paulo: Governo do Estado, 1978.

⁵⁶ *Relatório geral do Estado das obras públicas provinciais, apresentado pelo Conselho de Engenheiros, em cumprimento do parágrafo 3º do art. 3º do Regulamento de 4 de outubro de 1851*. São Paulo, 1851. AESP.

⁵¹ Ibidem.

⁵² Maços da Tesouraria Provincial do Arquivo Público de Pernambuco.

⁵³ *Anais da Assembléia Legislativa Provincial de Pernambuco*, sessão de 26 de março de 1847.

“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.”⁵⁷

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.”⁵⁸

O investimento das rendas provinciais na aquisição de máquinas e equipamentos para modernizar a produção tinha tamanha importância que Izabel Marson atribui em parte às decisões referentes a estes investimentos a origem da Revolta Praieira em Pernambuco.⁵⁹ Também em São Paulo havia a

preocupação de modernizar as técnicas agrícolas, mediante a distribuição de manuais aos fazendeiros ou com medidas como a expressa no orçamento de 1851, no seu artigo 5º das “disposições transitórias”:

“O governo encarregará à pessoa apta de ir examinar e estudar na província da Bahia os últimos melhoramentos adotados no fabrico do açúcar, tirar desenhos ou modelos das máquinas ou novos aparelhos para esse fim empregados, dando informação detalhada sobre o modo de suas funções e resultados que produzem em relação à economia do fabrico e perfeição do produto, gastando para isso até a quantia de 2:000\$000.”⁶⁰

De resto, as despesas provinciais concentravam-se no sustento da força policial, na instrução pública, no auxílio aos municípios, na manutenção das cadeias públicas, incluindo o sustento dos presos, em outras obras públicas e na manutenção da máquina administrativa. No último item o grosso das despesas estava na remuneração dos empregados provinciais.

EMPREGOS PROVINCIAIS

O exercício da autonomia passava também pelo controle dos empregos provinciais e municipais, contemplado pelo Ato Adicional por meio da faculdade que se concedia às assembleias de nomear empregados e de criar, extinguir e modificar empregos. Como foi apontado acima, a interpretação do ato, uma das principais medidas da revisão conservadora, teve por objeto central a restrição da competência das assembleias nas decisões sobre empregados públicos. Mas seu alvo limitava-se à magistratura. No que concerne aos demais empregos permaneceu a autonomia das províncias. O que significava que legislavam sobre objeto de grande importância para o sistema político. Em um país como o Brasil de meados do século XIX decidir sobre empregos era uma atribuição estratégica, uma vez que eles eram moeda de troca no jogo clientelista e peça fundamental na cooptação dos grupos locais. É nesse sentido que Feijó defendia, em seu jornal *O Justiceiro*, que os empregos locais fossem de nomeação do presidente da província, e não do governo-geral:

“certos empregos, que não são de alta hierarquia, sejam repartidos pelos moradores das províncias, para evitar queixumes até certo ponto atendíveis, para estimulá-los a habilitarem-se para eles, *para interessá-los na ostentação da ordem atual.*”⁶¹ (Grifo meu.)

⁵⁷ Relatório que à Assembléa Legislativa Provincial de São Paulo, 1850-1851.

⁵⁸ *Anais da Assembléa Legislativa Provincial de São Paulo*, sessão de 8 de março de 1845.

⁵⁹ *O Justiceiro* n° 8, 25/12/1834.

⁶⁰ *Relatório que à Assembléa Legislativa de Pernambuco apresentou na sessão ordinária de 1845 o excelentíssimo Thomaz Xavier Garcia D'Almeida presidente da mesma província.*

⁶¹ *Anais da Assembléa Legislativa Provincial de Pernambuco*, sessão de 8 de março de 1845.

⁶² Izabel Marson. *O império do progresso. A Revolução Praieira*, op. cit.

Nos anais das assembleias 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 legislação específica, como arbitrando demandas municipais, uma vez que, para contratar qualquer empregado, as câmaras dependiam da aprovação da assembleia provincial. 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 apadrinhados. Maior até mesmo que o próprio presidente da província. Este acabava obrigado a se submeter às relações clientelistas controladas pela elite regional.

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 essa 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 Manuel José de Santa Ana, cujo requerimento informo conforme V. Ex.^a Me ordenou por seu respeitável despacho.⁶²

O direito de as assembleias criar e extinguir empregos provinciais e municipais, e de nomear e demitir empregados, não era questionado e foi plenamente exercido, embora itens específicos gerassem controvérsia. Era o caso, por exemplo, da faculdade de legislar sobre aposentadoria. Vale a pena nos determos nessa polêmica, que permite compreender aspectos importantes das relações entre assembleias provinciais, no exercício de sua autonomia, e governo central, depois da aprovação das medidas conservadoras. A determinação dos deputados provinciais em criar regras referentes à aposentadoria para empregos de sua alçada foi com insistência contestada pelo governo central. No relatório de 1848 à assembleia-geral, o ministro do Império, visconde de Monte Alegre, afirmava: "é muito duvidosa a competência das assembleias" sobre o tema e reiterava a necessidade de a assembleia-geral fixar "por meio de uma interpretação autêntica a genuína inteligência do Ato Adicional".⁶³

⁶² Maços de obras públicas do Arquivo Público de Pernambuco.

⁶³ *Relatório da Repartição dos Negócios do Império apresentado à Assembleia-Geral Legislativa pelo ministro visconde de Monte Alegre em 1848*, p. 11.

O assunto já vinha preocupando o governo central há algum tempo. Em 1844, o ministro do Império, José Carlos Pereira de Almeida Torres, uma importante liderança conservadora, salientava em seu relatório que

"[. . .]. Algumas assembleias 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 assembleias 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."⁶⁴

Não era apenas entre os membros do governo-geral que a questão da aposentadoria suscitava polêmica. Em 1847 foi discutido na assembleia gaúcha um projeto que regulamentava os empregos provinciais. Nele estavam prescritas todas as regras referentes à contratação e regime de trabalho que vigorariam entre os funcionários da província. Um dos artigos previa e regulariam a aposentadoria dos empregados provinciais e sua legalidade foi questionada por alguns deputados. A referência legal era o ato adicional, mesmo em se tratando de um período posterior à aprovação das medidas conservadoras. A fala do deputado Oliveira Belo é esclarecedora a esse respeito:

"Sr. Presidente, a cartilha desta Assembleia é o Ato Adicional. Todos os seus deveres, todas as suas atribuições estão aí muito expressamente determinadas. A Assembleia, 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 Assembleia 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."⁶⁵

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, e na câmara dos deputados venceu o voto da maioria a favor da constitucionalidade da lei,

⁶⁴ *Relatório da Repartição dos Negócios do Império apresentado à Assembleia-Geral Legislativa pelo ministro José Carlos Pereira de Almeida Torres em 1844*, p. 6.

⁶⁵ *Anais da Assembleia Legislativa Provincial do Rio Grande do Sul*, sessão de 11 de outubro de 1847.

ou seja, que a assembléa legislativa provincial podia legislar sobre aposentadoria dos empregados provinciais. No senado, no entanto, a lei fora rejeitada. Segundo ele, a decisão da câmara refletia o fato de nela predominar os interesses regionais, o que não aconteceria no senado:

“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.”⁶⁶

De outro lado, em defesa do artigo sobre aposentadoria, o deputado Oliveira Barcelo também recorreu ao ato adicional:

“Se o nobre deputado me apresenta os artigos que falam só nesses objetos sobre que temos faculdade de legislar, e que eu não considerarei como proibitivos de tudo o mais que neles esteja implicitamente incluídos, então eu vou lhe mostrar um artigo do Ato Adicional que permite às Assembléas Provinciais dar destino aos seus dinheiros da maneira que julgarem conveniente. Diz o artigo 10, parágrafo 5º: Compete às mesmas assembléas legislar sobre a fixação das despesas municipais e provinciais e os impostos para elas necessários, contanto que estes não prejudiquem as imposições gerais do Estado. Ora, se nós temos faculdade de legislar sobre nossa despesa e receita, se nós temos direito de distribuir pelos servidores provinciais aquelas cotas que julgarmos necessárias para compensar os seus serviços, qual será a razão por que se nos há de negar o direito de continuarmos a compensar esses servidores do País, quando eles, pelo seu estado valetudinário, não possam continuar a dar-nos os serviços que até certo tempo nos deram satisfatoriamente?”⁶⁷

A questão não havia sido, até aquele momento, decidida na assembléa geral. A câmara, espaço de representação dos grupos regionais no interior do governo central, votara a favor da faculdade das assembléas de legislar sobre aposentadoria e o senado contra e, portanto, ainda não havia decisão definitiva. O que abria espaço para que a assembléa provincial decidisse sozinha, e foi o que aconteceu no Rio Grande do Sul: posto em votação, o artigo foi

aprovado pela maioria dos deputados. Essa 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 os limites da ação do governo central para coibir essa mesma autonomia da província.

Mesmo quando havia empenho dos ministros e do conselho de Estado para limitar algumas atribuições das assembléas, com anuência do senado, instância que a historiografia tem identificado como comprometida com os interesses do governo central, a representação provincial na câmara dos deputados encarregava-se de defender essa autonomia. No impasse que se criava as assembléas encontravam espaço para tomar as decisões autonomamente. Como se verá adiante, controvérsias desse tipo levaram até a uma tentativa fracassada de se aprovar uma nova interpretação do ato adicional em 1861.

FORÇA POLICIAL

As assembléas provinciais dispunham também de autonomia para constituir uma força policial da província, o que garantia à elite regional capacidade de exercer parte do poder coercitivo estatal. 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 para aquele ano. No Rio Grande do Sul, por exemplo, a força policial contava com cerca de seiscentas 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. Em Pernambuco a força policial contava também com seiscentos homens até 1847, quando o projeto aprovado nesse ano aumentou este contingente para oitocentas praças. A justificativa para o aumento foi dada pelo deputado Peixoto Brito:

“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

⁶⁶ Ibidem.

⁶⁷ Ibidem.

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.”⁶⁸

Fica clara nessa fala a importância da força policial como instrumento nas mãos da elite regional na manutenção da ordem interna, instrumento garantido pela autonomia que esta elite gozava na organização de um aparato coercitivo sustentado pelas rendas provinciais.

Ao analisar os acontecimentos posteriores à abdicação de D. Pedro em Pernambuco e as revoltas que aí ocorreram nesse período, Marcus Carvalho salienta as dificuldades apresentadas à elite regional para manter a ordem interna, uma vez que não podia confiar nas tropas de linha, elas mesmas foco constante de rebeliões. Problema resolvido, em parte, com a criação, em 1831, da Guarda Municipal Permanente: “army troops also felt much more independent of local factions. Often they served in provinces where they had no family or clientelistic ties [. . .]. The militia [o autor refere-se à Guarda Municipal Permanente], on the other hand, had less discipline and training in combat [. . .]. However, militiamen were clients of their commanders. Or, if not, they had family ties with clients of the landed aristocracy.”⁶⁹ Uma força organizada na região, sob a direção da elite provincial era assim mais efetiva na manutenção da ordem. O que se aplica também para a força policial, constituída a partir do ato adicional.

Da mesma forma que na questão referente à competência da assembleia para legislar sobre empregos, alguns itens eram controversos quando se tratava da força policial. Algumas assembleias determinavam o recrutamento forçado para garantir a formação do contingente do seu aparato coercitivo, o que provocou reações tanto do governo central como de setores das elites regionais. Em 1853, por exemplo, os deputados da assembleia gaúcha debateram o veto do presidente à lei que fixou a força policial para o ano de 1851. A alegação apresentada pelo chefe do executivo era que o ato adicional não continha permissão expressa para que as assembleias provinciais decretassem o recrutamento forçado como meio para o preenchimento da força policial. Os deputados dividiram-se na reação ao veto. Ao passo que 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 este entendimento:

“Na época em que se promulgou o Ato Adicional o espírito do legislador, como os nobres deputados não de convir comigo, tendia todo às franquezas provinciais, à descentralização, a dar às assembleias 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 assembleias 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 assembleias 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 assembleias provinciais têm essa competência* [. . .] *o Ato Adicional foi promulgado em 1834 e desde então até agora têm as assembleias provinciais constantemente decretado o recrutamento para tornar efetiva a força policial, têm julgado que essa atribuição é sua, e até hoje a Assembleia-Geral não tem revogado uma só dessas leis.*”⁷⁰ (Grifo meu.)

As assembleias seguiam legislando sobre a força policial, impondo até mesmo o recrutamento forçado, amparadas pela emenda constitucional que, desde 1834, consagrava sua autonomia.

AUTONOMIA E MUNICÍPIOS

Se o ato adicional consagrou a descentralização no âmbito regional, no que dizia respeito às localidades prevaleceu a centralização. As câmaras municipais ficaram inteiramente atreladas à assembleia provincial. Orçamentos e posturas eram examinados por esta última e adquiriam valor legal apenas depois de aprovados por ela. Tanto em São Paulo, como no Rio Grande do Sul e Pernambuco, os deputados não hesitavam em rejeitar orçamentos e posturas, impondo alterações e reformulações. Além disso, os municípios não contavam com rendimentos próprios suficientes para atender suas demandas e com frequência a assembleia destinava parte de seu orçamento para executar tarefas que a princípio eram atribuição municipal. O resultado foi uma relação de dependência entre localidades e governo provincial que fortalecia este último e conferia à elite regional grande poder de barganha com os potentados locais.

⁶⁸ *Anais da Assembleia Legislativa Provincial de Pernambuco, sessão de 10 de março de 1847.*
⁶⁹ Marcus Joaquim Maciel de Carvalho. *Hegemony and Rebellion in Pernambuco (Brazil), 1821-1835*, op. cit., p. 211.

⁷⁰ In: Helga L. Piccolo (org.). *Coletânea de discursos parlamentares da Assembleia Legislativa da província de São Pedro do Rio Grande do Sul*, op. cit., p. 75/6.

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 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 estar conscientes da necessidade de racionalizar os investimentos de modo que propiciasse 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 dessa eficiência dependia o melhor escoamento da produção. Além disso, integrados que estavam ao Estado nacional, procuravam disciplinar os potentados locais, submetendo-os aos ritos do Estado moderno. Era comum, por exemplo, a rejeição de posturas aprovadas pelas câmaras, com o argumento de que não seguiam os preceitos legais e constantes as reclamações de que os vereadores tinham dificuldades de abandonar os costumes e se adequar aos padrões impostos pelo Estado. Tarefa que os deputados chamavam para si, instruindo as câmaras nos novos procedimentos. Os deputados provinciais manifestavam freqüentemente a visão pela qual à elite da província cabia conduzir vereadores ignorantes nos meandros dos ritos modernos da administração estatal, como exemplifica a fala de um deputado gaúcho quando da discussão das posturas enviadas pela câmara de Porto Alegre, em 1848:

“Sr. presidente, se a nossa legislação não considerasse que as assembleias 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 assembleias 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.”⁷¹

Tanto liberais quanto conservadores estavam de acordo sobre a necessidade de limitar o poder local, restringindo a capacidade de atuação das câmaras municipais. Foram os liberais que, no ato adicional, submeteram as locali-

dades ao governo da província. A revisão conservadora apenas aprofundou essa relação ao limitar drasticamente os poderes dos juizes de paz eleitos localmente. Vale lembrar que, se os liberais, por meio do Código de Processo Criminal promulgado em 1832, favoreceram os potentados locais ampliando as funções dos juizes de paz,⁷² não relutaram, por outro lado, em neutralizar o poder das câmaras municipais. Além disso, nos anos seguintes à aprovação do código os próprios liberais passaram a criticar veementemente os juizes eletivos. Diogo Antônio Feijó, liberal paulista que lideraria uma revolta armada contra a revisão conservadora, criticava as autoridades eletivas em 1834, no seu jornal *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.”⁷³

Parece não ter havido, assim, divergências sobre o papel que o poder provincial deveria desempenhar nessa questão. Impossível para o governo central, que não estava aparelhado para intervir em cada localidade, o governo provincial deveria incumbir-se de disciplinar os poderes locais, o que só era viável se gozasse de autonomia para tanto.

NACIONAL E REGIONAL

Em 1861 uma comissão mista de deputados e senadores reuniu-se para examinar diversos artigos do ato adicional e propor um projeto de lei de interpretação. Como se sabe esse trabalho não foi adiante e não houve nenhuma nova interpretação do ato adicional, além da promulgada em 1840. No entanto vale analisar a ata da primeira reunião da comissão, uma vez que ela indica que em 1861 ainda havia controvérsias sobre as atribuições dos governos provinciais, uma vez que estes exerciam sua autonomia em itens fundamentais como empregos, tributos, força policial, magistratura, etc. Nessa ata constam os diversos pontos que deveriam ser esclarecidos pela nova lei de interpretação.

⁷² Os juizes de paz não tinham origem na magistratura profissional e por serem eleitos ficavam nas mãos dos fazendeiros, que manipulavam os resultados eleitorais. O cargo era assim utilizado para a defesa dos interesses pessoais dos grandes proprietários. 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. Veja-se Thomas Flory. *El juez de paz y el jurado en el Brasil imperial*. Trad. esp. México: Fondo de Cultura Económica, 1986.

⁷³ *O Justiceiro*, nº 1, 7/11/1834.

⁷¹ *Anais da Assembléia Legislativa Provincial do Rio Grande do Sul, sessão de 10 de março de 1848.*

ção. Vários diziam respeito à capacidade tributária das assembleias provinciais, como no item em que era levantada a pergunta:

“[. . .]. Se a matéria já contribuinte para a renda geral pode ser onerada de novos impostos para a renda provincial. Se as assembleias provinciais podem criar impostos de exportação. Se podem lançar impostos nos gêneros importados de outras províncias, sejam ou não de produção destas.”⁷⁴

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 assembleias provinciais a suspensão e demissão dos magistrados? [. . .]. Têm as assembleias provinciais faculdade de legislar sobre a aposentação dos empregados provinciais e municipais? Podem as assembleias provinciais organizar corpos arregimentados, com patentes e honras militares; ordenar que se preencham por meio de recrutamento,⁷⁵ e dar-lhes regulamento que compreendam a parte penal? A autorização que as assembleias provinciais podem dar para empréstimos estende-se até os que se tenham de efetuar no estrangeiro independentemente da ação ou intervenção do governo?”⁷⁶

As dúvidas incidem justamente sobre atribuições dos governos provinciais que, como foi visto acima, geravam controvérsias em torno da sua legalidade, tendo em vista as prescrições do ato adicional. Aposentadoria, recrutamento forçado, impostos sobre exportação geravam polêmica não apenas em Pernambuco ou no Rio Grande do Sul, mas em várias províncias, o que justificava a tentativa de mais uma interpretação do ato. Questões essas que não tinham sido contempladas pelas medidas do regresso e nas quais se fundava o exercício da autonomia regional. As assembleias continuavam a legislar sobre empregos, sobre força policial, sobre tributos (também os que incidiam sobre a exportação) e até mesmo sobre a magistratura e encontravam base legal para tanto, a ponto de deputados e senadores aventarem, em 1861, uma nova interpretação do ato adicional. O fato de tal iniciativa não ter ido adiante pode ser indicativo da capacidade dos grupos regionais de defenderem sua

⁷⁴ Ata da primeira conferência da Comissão Mista nomeada pelas duas Câmaras da Assembleia 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.

⁷⁵ A referência aqui é ao recrutamento forçado.

⁷⁶ Ata da primeira conferência da Comissão Mista nomeada pelas duas Câmaras da Assembleia Geral Legislativa para examinar diversos artigos do Ato Adicional à Constituição do Império e propor um projeto de Lei de Interpretação.

autonomia ao mesmo tempo que se integravam e se comprometiam com a construção do Estado nacional.

Isso não significava, entretanto, 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, para quem as demandas de sobrevivência do próprio Estado muitas vezes impunham medidas contrárias aos interesses de fazendeiros e grandes comerciantes. 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 autonomia dos governos provinciais, conferida pelo ato adicional e mantida durante todo o Império, atendia à demanda dos grupos regionais e, dessa forma, conquistava sua adesão. Passavam assim a se responsabilizar e a se interessar pela preservação do próprio Estado, constituindo-se como elite política, com profundos laços na organização socioeconômica regional, mas também comprometida com a unidade e o Estado nacionais. Ao mesmo tempo que os governos provinciais serviram para a expansão dos interesses e disputas internas da região, canalizava tais disputas e interesses para o interior da máquina administrativa estatal, da qual faziam parte as próprias assembleias. O jogo político regional passava assim a vincular-se a outro mais amplo.

Beneficiados pela aquisição de capacidade tributária, legislativa e coercitiva, os grupos regionais acabaram por aceitar, em certo grau, os novos padrões de comportamento político impostos pelo Estado. Fosse para atender a demandas específicas da região como, por exemplo, a necessidade de estradas, fosse para satisfazer anseios generalizados, como o de controlar o poder provincial, os grupos regionais acabaram envolvendo-se de fato na construção do Estado nacional. A tônica de sua participação seria a conciliação com o governo do Rio de Janeiro.

As condições que se apresentavam para a elite escravista no início do século XIX impuseram o compromisso com a construção de um Estado com hegemonia sobre todo o território luso-americano. Conforme já apontado por outros historiadores, esse Estado, com seu peso geopolítico, era a condição para garantir a continuidade dessa sociedade naquele contexto histórico.⁷⁷

⁷⁷ Veja-se, entre outros, Maria Odila da Silva Leite. “A interiorização da metrópole”, in: C. G. Mota (org.). 1822. *Dimensões*. 2ª ed. São Paulo: Perspectiva, 1986 e Luiz Felipe de Alencastro. “O fardo dos bacharéis”. *Revista Novos Estudos*. São Paulo, 19:68-72, dez. 1987.

Primeiro, porque era o único capaz de preservar a ordem interna, frequentemente ameaçada por revoltas tanto de escravos quanto de homens livres pobres. Segundo, porque só um Estado forte poderia enfrentar as pressões inglesas para acabar com o tráfico negreiro. Por fim, porque diante da inevitabilidade da extinção desse tráfico, o Estado se faria necessário para encaminhar a transição ao trabalho livre. Dessa forma, os grupos regionais acabaram envolvendo-se com a construção do Estado nacional.

Unidade, autonomia regional e imposição de um Estado cujas regras burocráticas deveriam ser seguidas por todos compunham o centro do projeto liberal. Nesse sentido, esse projeto previa a unidade nacional combinada com o exercício da autonomia regional. Foram os próprios liberais que defenderam a nomeação do presidente da província pelo governo central, de modo justamente que garantisse 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 regional mas também de unidade das partes em um todo sob um único governo, e apenas porque previa esta unidade é que esse projeto pode ser classificado como federalista. Os grupos regionais identificados com a proposta federal articulavam-se assim em torno de um projeto nacional. Projeto vitorioso na década de 1830 que não foi, vale repetir, fundamentalmente alterado pela revisão conservadora da década de 1840.

O que a experiência inaugurada em 1831 ensinaria a essa elite é que a autonomia regional tinha de conviver com um controle mais rígido do aparato judicial. Pois apenas tal controle permitiria ao governo central manter a ordem interna, ao mesmo tempo que se beneficiava das práticas clientelistas de que os fazendeiros faziam uso e abuso – 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. Essa era a condição para a continuidade do próprio arranjo federal, como explicita o liberal Manuel Alves Branco – que havia integrado a comissão de 1831 encarregada de elaborar o projeto do Código de Processo Criminal – em relatório enviado à câmara dos deputados em 1835, na qualidade de ministro da Justiça:

“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 orga-

nização que lhes destes e as mesmas formas do governo representativo que a constituição geral lhes garante.”⁷⁸

Alves Branco defendia neste relatório a revisão de alguns artigos do ato adicional que coincide com a realizada pelos conservadores anos depois. Porém, isso de modo algum significava negar ou desfazer o arranjo federalista estabelecido a partir de 1831. 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 assembleias provinciais seguiriam favorecendo os grupos regionais, ao mesmo tempo que, também por isso, viabilizavam a unidade sob um único Estado, ameaçada não pela federação, mas pela excessiva centralização do primeiro reinado.

Por intermédio das assembleias provinciais os grupos regionais por fim assumiam a direção político-institucional das províncias. O ato adicional concretizava pois o arranjo federalista, de tal sorte que esses grupos encontravam, no âmago do Estado, nichos de acomodação confortáveis e suficientes para dispersar os vãos separatistas. Uma vez que compartilhavam 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, eram mansamente arregimentados para o Estado nacional sediado no Rio de Janeiro. 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 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 regionais significava a organização de um aparato administrativo local que poderia e deveria servir como braço do Estado na região, uma condição estrutural *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.”⁷⁹

⁷⁸ *Anais do Senado do Império 1839*, p. 95

⁷⁹ *Anais do Senado de 1832*, p. 71.

Sem um governo para as províncias, o Estado não teria meios para alcançá-las. O preço que afinal pagou-se foi o do fortalecimento dos grupos regionais 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, a partir de então, pela influência decisiva dessas elites regionais.

O federalismo foi a solução encontrada para permitir a unidade de todo o território luso-americano sob a hegemonia de um único Estado, cuja condição era o apoio e a cooptação dos diversos e dispersos grupos dominantes regionais. Regionalizava-se assim o jogo político, em um arranjo que impunha à elite dirigente central a acomodação com os grupos provinciais. Elite dirigente que, também ela, não esquecia de suas origens regionais.

O MINISTÉRIO DOS ANDRADAS (1822-1823)

PAULO HENRIQUE MARTINEZ
Universidade Estadual Paulista

AÇÃO E O PENSAMENTO de José Bonifácio de Andrada e Silva têm recebido, seguidamente, atenções na historiografia. Destacam-se a influência exercida no príncipe regente e imperador D. Pedro, a atuação conjunta com seus irmãos na Assembléia-Geral Constituinte e Legislativa, as campanhas pela imprensa, o pensador e reformista ilustrado do império português, entre outros aspectos.¹ Entre 16 de janeiro de 1822 e 17 de julho de 1823, José Bonifácio e, pouco depois, seu irmão Martim Francisco Ribeiro de Andrada ocuparam importantes pastas ministeriais. Compreender os mecanismos operacionais que José Bonifácio imprimiu na condução dos destinos do reino e, logo, império do Brasil, pode contribuir para elucidar sua prática política e faceta como dirigente governamental. Colaboração semelhante pode ser obtida para o conhecimento da ação política e administrativa desenvolvida pelo

¹ Os trabalhos mais recentes são de Berenice Cavalcante. *José Bonifácio: razão e sensibilidade*. Rio de Janeiro: FGV, 2001, de Ana Rosa Cloquet Silva. *Construção da nação e escravidão no pensamento de José Bonifácio (1783-1823)*. Campinas: Unicamp/CMU, 1999, e de Miriam Dolhnikoff. "O projeto nacional de José Bonifácio", in: *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, 46:121-41, 1996. Estudos referenciais na historiografia do século XX são de Octávio Tarquínio de Souza. *História dos fundadores do Império: José Bonifácio*. 2ª ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1957; Caio Prado Júnior. "O tamoio e a política dos Andradas na independência do Brasil", in: *Evolução política do Brasil e outros estudos*. 3ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1961; Emília Viotti da Costa, "José Bonifácio: mito e história", in: *Da monarquia à república*. 3ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1985; José Honório Rodrigues. *Independência, revolução e contra-revolução*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1975, vol. 4, e Vicente Barreto. *Ideologia e política no pensamento de José Bonifácio de Andrada e Silva*. Rio de Janeiro, Zahar, 1977.