

MIRIAM DOLHNIKOFF

O lugar das elites regionais

MIRIAM DOLHNIKOFF
é professora do
Departamento de História
da FFLCH-USP e
pesquisadora do Cebrap.

O processo de construção do Estado brasileiro no século XIX teve como um dos seus principais eixos, tanto em termos do debate político como da organização institucional propriamente dita, a definição do grau de autonomia que ficaria reservada aos governos provinciais em oposição ao grau de centralização em torno do governo do Rio de Janeiro. Essa discussão tem profundo interesse na medida em que revestia um problema essencial: o lugar das elites regionais no novo Estado. Maior autonomia significaria garantir aos grupos dominantes nas províncias um papel decisivo na condução do país. Questão que percorreu todo o século XIX e adentrou a república, quando passou a ser expressa nos freqüentes debates sobre o federalismo brasileiro. Em geral, a historiografia tem aceito, para o século XIX, a formulação de que, após o breve período regencial (1831-40), teria prevalecido um alto grau de centralização político-administrativa, que teria neutralizado a participação das elites regionais. A transação entre governo central e elites provinciais teria se dado nos marcos de um regime centralizado que reduzia a atuação destas últimas a limites bastante estreitos. No entanto, um exame do funcionamento dos governos provinciais e de suas relações com o governo central permite relativizar esta afirmação. A partir das reformas liberais da década de 1830, em especial a promulgação do Ato Adicional em 1834, o arranjo institucional prevaiente garantiu aos governos das províncias, através das assembleias legislativas, autonomia de decisão em relação a itens estratégicos como tributação, empregos, força policial, obras públicas, instrução pública, etc. Autonomia mantida mesmo depois das reformas conservadoras da década de 1840, na medida em que estas, ao promoverem maior centralização do Judiciário, não alteraram a inovação introduzida pelo Ato Adicional de dividir a

competência sobre diversas matérias entre região e centro. Questões fundamentais para o exercício da autonomia, como a capacidade de extração de riqueza através da tributação, a capacidade legislativa referente a determinados temas e a capacidade coercitiva, não foram alteradas pelo Regresso.

A consequência fundamental foi que as elites regionais tiveram papel decisivo na construção do Estado, impondo suas demandas e constituindo-se como elite política que, ao mesmo tempo em que assumia o compromisso com a condução e preservação do Estado, mantinha seus laços com sua região de origem, o que conferiu um determinado perfil e uma determinada agenda para o Estado brasileiro. A autonomia era condição para viabilizar a unidade nacional, desejada tanto por liberais como pelos conservadores. Desde o início a unidade nacional esteve entre as prioridades de ambos os grupos, e esta só poderia ser alcançada se preservada a autonomia de modo a cooptar os grupos dominantes regionais para o interior do Estado. Liberais e conservadores empenharam-se em definir as competências dos governos regionais bem como do governo central, de modo a combinar autonomia com unidade, no interior de um pacto de feições claramente federalistas.

Em outra oportunidade examinei o exercício dessa autonomia e suas consequências para a inserção das elites regionais no interior do novo Estado, através da análise do funcionamento dos governos de São Paulo, Rio Grande do Sul e Pernambuco (1). Procurei demonstrar que mesmo depois do Regresso as assembleias legislativas provinciais contavam com autonomia tributária que lhes garantia o suficiente para atender as principais demandas da elite da região, fosse em termos econômicos, fosse na manutenção da ordem interna, fosse em capacidade de negociação política. Além disso, a autonomia para constituir uma força policial própria, para criar empregos, para nomear e demitir empregados e a capacidade para legislar sobre temas como obras públicas tornaram esses órgãos legislativos o espaço de articulação das

elites provinciais e de sua inserção no Estado nacional, com significativa capacidade de interferir nos negócios públicos tanto regionais como nacionais.

Aqui me deterei em outro aspecto importante da questão: as relações entre governos provinciais e governo geral. De modo a demonstrar o exercício da autonomia dos grupos regionais, no interior do Estado imperial, mesmo depois do Regresso, o que significava menor grau de centralização política no Rio de Janeiro, analisarei o papel dos presidentes de província e sua relação com os grupos regionais. Além disso, do ponto de vista do governo central, a análise dos relatórios do ministério do Império apresentados anualmente à Assembléia Geral permite esclarecer a relação entre região e centro, uma vez que esse ministério era responsável, no interior do governo central, por administrar as disputas e confrontos entre províncias e Rio de Janeiro. Por fim, retomo a questão tributária para examinar a divisão da competência fiscal a partir do Regresso.

O PRESIDENTE DE PROVÍNCIA

O fato de ser o presidente da província nomeado pelo Rio de Janeiro tem sido apresentado por alguns autores como argumento para defender a tese de que não havia real autonomia para a elite regional governar sua província, na medida em que os negócios provinciais sofriam a intervenção de um homem da confiança do governo central e que lá estava para representar os interesses deste último, sendo assim um elo importante na centralização monárquica (2).

O cargo de presidente foi criado pela primeira vez na Assembléia Constituinte de 1823, que determinou ser sua nomeação de competência do imperador. Foi Antônio Carlos de Andrada e Silva, revolucionário de 1817, quem originalmente propôs que o governo da província fosse entregue a um administrador nomeado pelo governo central. Na discussão subsequente, vários deputados discursaram contra a figura do pre-

1 Ver: "Elites Regionais e Construção do Estado Nacional", in Istvan Jancsó (org.), *Brasil: Formação do Estado e da Nação (c. 1770-1850)*, São Paulo, Hucitec [no prelo]; e *Construindo o Brasil: Unidade Nacional e Pacto Federativo nos Projetos das Elites (1820-1842)*, tese de doutorado apresentado ao Departamento de História da FFLCH-USP, 2000

2 Ver, por exemplo: José Murilo de Carvalho, *A Construção da Ordem. A Elite Política Imperial, Brasília*, UNB, 1981; e Luiz Felipe de Alencastro, "Memórias da Balaiada", in *Revista Novos Estudos*, 23, São Paulo, março de 1989, pp. 7-13.

sidente, argumentando que a população, principalmente a do Norte, iria entendê-la como um instrumento do despotismo, de uma ingerência ilegítima do Rio de Janeiro na administração regional (3). Não obstante, a maioria votou por sua aprovação e, a partir de então, nem liberais nem conservadores questionaram a importância da existência de um agente executivo do imperador na província. Para garantir a fidelidade ao governo central dos homens escolhidos como presidentes, tomava-se o cuidado de nomear alguém de fora da província, bem como de promover uma intensa rotatividade no preenchimento do cargo: não se costumava ocupá-lo por mais do que alguns meses (4). Já por si só a origem legal do presidente nomeado pelo Rio de Janeiro é um elemento para questionar a tese de que ele foi um agente da centralização, impedindo a autonomia, uma vez que o cargo existiu com as mesmas características desde 1823, sendo inclusive previsto pelo Ato Adicional que, incontestavelmente, conferiu ao regime monárquico, no decorrer da Regência, um grau expressivo de descentralização.

Mais importante, contudo, é examinar a real capacidade de intervenção do presidente nos negócios provinciais, de modo a averiguar se de fato ele constituía impedimento para o exercício da autonomia regional, bem como investigar se sua atuação era sempre necessariamente contrária aos interesses dos grupos dominantes nas províncias. A análise da legislação permite identificar um primeiro elemento significativo: o principal instrumento de que o presidente dispunha para cercear o poder de decisão dos deputados provinciais, o veto às leis aprovadas na Assembléia, poderia ser derrubado por esses mesmos deputados. É bem verdade que era necessário o voto de dois terços dos deputados contra o veto, o que é um quórum alto difícil de alcançar, mas apenas se o presidente fosse capaz de articular a seu favor o apoio de um terço dos deputados. Portanto, desde logo, a manutenção do veto dependia da negociação com parte da elite regional representada na assembléia.

Além disso, os relatórios ministeriais indicam que mesmo o quórum de dois terços, exigido para derrubar o veto, poderia não ser tão alto assim. Dependia do entendimento dado ao Ato Adicional. O governo central tendia a considerar que ele deveria ser calculado em função do número total de deputados das assembléias, enquanto estas, para facilitar a derrubada dos vetos presidenciais, defendiam um quórum calculado em função do número de deputados presentes na sessão de votação. Este foi um ponto de controvérsia entre elites regionais e governo central que, a crer nesses mesmos relatórios, foi resolvido a favor das primeiras. Assim é que um aviso expedido pelo ministério do Império ao presidente do Maranhão em 1848 informava que ficava

“Revogado o aviso do ministério do Império de 28 de março de 1844 na parte que manda contar os dois terços dos membros da assembléia com relação ao número de membros de que se compõe as assembléias provinciais em sua totalidade, pois que no caso de dúvida sobre a disposição do art. 15 do Ato Adicional deve sua interpretação ser dada pelo corpo legislativo em virtude do art. 25 do mesmo Ato” (5).

Além de dispor de um limitado poder reativo, a legislação vetava ao presidente qualquer poder ativo, na medida em que não tinha capacidade de iniciar projetos. Estes eram de competência exclusiva da Assembléia Provincial, que assim formulava unilateralmente a legislação da província, limitada apenas pelas leis gerais e, mesmo assim, beneficiando-se das lacunas legais que propiciavam um alargamento no exercício legislativo da autonomia. O impedimento do presidente para legislar era fiscalizado pelo próprio governo central, através do ministério do Império. Um bom exemplo é o aviso expedido pelo ministro ao presidente de Sergipe em 1846: “O presidente da província pode negar a sanção à lei do orçamento provincial, pois que é isto expresso no Ato Adicional, mas não lhe é permitido sancionar parte somente da mesma lei porque se arrogaria assim o poder

3 Cf. Anais da Assembléia Constituinte de 1823

4 Segundo Fernando Uricoechea, de 1824 a 1889, o número modal de presidentes por província foi de 53, o que significa quase um presidente por ano para cada província (*O Minotauro Imperial*, São Paulo, Difel, 1978, p. 110).

5 Anexo ao Relatório do ano de 1850 apresentado à Assembléia Geral Legislativa na sessão ordinária de 1851, p. 52-16.

legislativo” (6). A legislação provincial, inclusive a referente a temas fiscais, ficava dessa forma sob o controle da elite regional através dos deputados.

De outro lado, a historiografia tem apontado como um dos papéis principais do presidente, no funcionamento do regime monárquico, a função não-oficial de manipular os resultados eleitorais de modo a garantir uma maioria parlamentar para o ministério em exercício. Contudo, também nesse caso o presidente dependia de negociações com a elite regional. 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 dos votantes nas diversas localidades. Sem um acordo com pelo menos parte da elite regional o presidente não teria os meios para tanto.

No que diz respeito à qualificação, esta era uma etapa estratégica. A influência no resultado eleitoral dependia da influência sobre os indivíduos qualificados como votantes. Ora, a principal lei eleitoral posterior ao Regresso, a lei promulgada em 1846, não retirava dos poderes locais o controle sobre a Junta de Qualificação. O juiz de paz seguia sendo figura fundamental da junta, constituída em cada paróquia, pois a ele cabia presidi-la, uma vez que, segundo relatório apresentado em 1847 à Assembléia Geral pelo ministro do Império, Joaquim Marcellino de Brito, o juiz de paz estava “no gozo de maior confiança dos moradores do distrito” (7). Como tem sido fartamente apontado pela historiografia o juiz de paz era homem de confiança dos grandes proprietários, quando o cargo não era exercido pelos próprios, o que, como demonstrou Thomas Flory, acontecia com frequência (8). A revisão conservadora que se empenhara em retirar boa parte das atribuições dos juizes de paz, no que concernia às práticas judiciais e às funções de polícia, transferindo-as para agentes nomeados pelo governo central, não impediu que fosse mantido o controle que estes exerciam sobre o processo eleitoral.

Ao juiz de paz cabia convocar todos os eleitores da paróquia para elegerem entre

eles os quatro membros restantes da junta. Portanto, os poderes locais, representados pelo juiz de paz e pelos eleitores, escolhidos pelos votantes nas últimas eleições realizadas na paróquia, mantinham o controle sobre a Junta de Qualificação, obrigando o presidente a negociar com a elite da localidade em torno dos resultados dos pleitos. Entre os eleitores não era incomum encontrar-se deputados provinciais. No mesmo relatório do ministro do Império acima citado, em um aviso anexo dirigido a juizes de paz de São Paulo, Marcellino de Brito responde à pergunta formulada por esses juizes sobre se deputados provinciais poderiam compor as juntas de qualificação, uma vez que lhes era vedado por lei acumular cargos: “Não sendo emprego público o ato de qualificar os votantes ou o de servir de membro de mesas paroquiais, não há inconveniente algum em que sirvam em tais atos os eleitores que forem deputados, uma vez que as assembleias provinciais o permitam” (9).

Às decisões da Junta de Qualificação cabia recurso encaminhado ao Conselho Municipal de Recursos, criado pela lei de 1846 e que era composto pelo juiz municipal, o presidente da câmara municipal e o eleitor mais votado na paróquia cabeça do município. Dos três, apenas o juiz municipal, por ser magistrado de carreira, talvez não pertencesse às elites locais, mas, como as decisões eram tomadas por maioria de votos, o vereador e o eleitor, membros em geral da elite local, poderiam determinar as decisões do conselho.

O voto distrital introduzido pela lei dos círculos de 1855 viria a reforçar a capacidade dos poderes locais de determinar os resultados eleitorais. A magistratura, os delegados e os presidentes, considerados os principais instrumentos da centralização, pouco podiam fazer se não contassem com o apoio daqueles que controlavam as juntas de qualificação e os distritos. Nem candidatos poderiam ser, pois a mesma lei de 1855 estabelecia a inelegibilidade daqueles que ocupassem esses cargos públicos. Assim, intervir nas eleições pressupunha negociar com aqueles que as controlavam.

6 Idem, p. S2-15.

7 Relatório do ano de 1846 apresentado à Assembléia Geral Legislativa na sessão ordinária de 1847, p. S1-10.

8 Thomas Flory, *El Juez de Paz y el Jurado en el Brasil Imperial*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986.

9 Relatório do ano de 1846 apresentado à Assembléia Geral Legislativa na sessão ordinária de 1847, p. S2-8.

Isso talvez explique a observação feita por José Murilo de Carvalho de que “outro indicador da força dos laços provinciais é o fato de que os políticos raramente conseguiam eleger-se fora de suas províncias para a Câmara e mesmo para o Senado, apesar da circulação geográfica a que eram submetidos” (10). Carvalho chama a atenção para o fato de que durante o Primeiro Reinado ainda houve um número significativo de senadores eleitos fora de sua província de origem, mas a partir de 1831 apenas cerca de 19% dos senadores encontravam-se nessa situação. Não por acaso, justamente a partir das reformas que introduziram o elemento federal na monarquia brasileira.

Por outro lado, a intervenção do presidente no processo eleitoral não obedecia apenas aos interesses do governo geral. As disputas entre as facções locais levavam cada uma delas a buscar a aliança com o presidente para vencer seus opositores. Se isso garantia a influência do representante do governo central, por outro lado, condicionava essa influência à negociação em torno de um acordo que interessasse a ambas as partes. Portanto, não se pode falar em manipulação unilateral das eleições pelo governo central através do presidente da província. Este era obrigado a estabelecer com os grupos dominantes na região alianças e negociações. Nas províncias em que a elite local dividia-se em grupos antagônicos, essas alianças eram feitas segundo a lógica desse antagonismo. Basta lembrar que na origem de 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 (11). Contexto que parece não ter sido exclusivo do Rio Grande do Sul e Pernambuco. A existência de facções locais disputando a hegemonia na província e seu apoio ou conflito com o presidente ocorriam também em outras regiões, não guardando relação direta com a adesão ou não dessas facções ao partido que controlava o ministério, na medida em que seguiam a lógica da política provincial.

No caso de São Paulo, por exemplo, é possível identificar na origem dos eventu-

ais conflitos com o presidente a disputa entre facções locais. E em alguns casos o presidente acabava derrotado na medida em que sofria a oposição da facção majoritária na Assembléia Legislativa. É o que aconteceu por exemplo em 1849. O motivo da disputa foi a demissão ordenada pelo presidente de oficiais da Guarda Nacional, sem respeitar a lei provincial segundo a qual tais demissões só poderiam ocorrer depois de ter o oficial completado quatro anos no cargo. O presidente Vicente Pires da Mota enfrentou então a pressão dos deputados para reverter as demissões. Em relatório ao ministro da Justiça, Pires da Mota explica que, mesmo vencida a oposição da Assembléia em relação às exonerações, restava a dificuldade de nomear novos oficiais, pois estes “segundo a Lei Provincial de 12 de março de 1846 devem ser propostos pelas Câmaras Municipais. Essas corporações eleitas debaixo da influência da oposição atual lhes pertencem quase todas; e ordenar-lhes que façam as propostas para preenchimento dos postos da Guarda Nacional seria expor-me a não ser obedecido” (12).

Assim, o presidente dependia de negociações com a elite da região para alcançar determinados objetivos de interesse do governo central. Dependência não necessariamente problemática ou conflituosa. A análise dos relatórios presidenciais permite identificar maior convergência de interesses entre presidente e deputados provinciais do que usualmente supõe a historiografia. No relatório apresentado pelo presidente Manoel Vieira Tosta à Assembléia pernambucana, em 1849, ele reconhece nos deputados os agentes legítimos para a decisão sobre os investimentos a serem consignados no orçamento da província. Ao se referir às obras públicas, o presidente afirma:

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

10 José Murilo de Carvalho, *A Construção da Ordem*, op. cit., p. 106.

11 Ver sobre o tema, entre outros: Jeffrey C. Mosher, *Pernambuco and the Construction of the Brazilian Nation-state, 1831-1850*, dissertation presented to the graduate school of the 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*, 1, Porto Alegre, 1986-87, pp. 19-53; Maria Medianeira Padoim, *Federalismo Gaúcho. Fronteira Platina, Direito e Revolução*, São Paulo, Nacional, 2001.

12 Apud Jeanne B. de Castro, *A Milícia Cidadã*, 2ª ed., São Paulo, Nacional, 1979, p. 199.

essencialmente o engrandecimento e prosperidade desta rica e bela província” (13).

Neste trecho, dois elementos, presentes de forma semelhante em outros relatórios, se sobressaem. Em primeiro lugar, o fato de que, se o presidente era muitas vezes um homem estranho à província, garantindo assim sua lealdade ao governo central, isso se tornava, de outro lado, uma desvantagem. Sem conhecer o território sob sua administração, o presidente dependia dos deputados para decisões cruciais, como o destino dado às rendas arrecadadas. Desse modo, além de ser, por lei, uma função da Assembléia, o seu papel nas decisões orçamentárias era reforçado pelo fato de serem os deputados conhecedores da realidade da província.

Outro elemento importante nesse relatório está no fato de que anuncia, da mesma forma que o fazem seus antecessores e sucessores, a prioridade dada aos transportes. O exame dos orçamentos elaborados e aprovados pelos deputados demonstra que o principal objeto das despesas era a construção e manutenção das estradas e outros meios de transporte, essenciais tanto do ponto de vista econômico como político. Prioridade, portanto, das elites regionais, confirmada pelos discursos dos deputados provinciais. Tanto em Pernambuco como no Rio Grande do Sul e em São Paulo, os relatórios presidenciais concordam com a necessidade de investir em transporte como estratégia de crescimento econômico. Os presidentes expressavam-se assim nos mesmos termos que os deputados provinciais usualmente o faziam em seus discursos e no mesmo sentido dos interesses regionais materializados em orçamentos nos quais boa parte dos gastos era destinada a essa rubrica (14).

Para os presidentes, como representantes do governo central, as estradas se tornavam essenciais, na medida em que delas dependiam a atividade econômica e também a capacidade de fazer chegar aos mais distantes pontos sua autoridade. Enquanto para as elites regionais o investimento em transporte era prioritário diante da necessidade de garantir o escoamento barato e

eficiente de sua produção. Da mesma forma, também o era por razões políticas. Os deputados provinciais dependiam de uma rede viária eficiente para tornar viável o controle sobre as dispersas localidades da província. No que dizia respeito a uma das demandas centrais das elites regionais, no exercício da sua autonomia, havia coincidência de interesse com os presidentes, de um lado, e dependência destes em relação aos deputados para tomar decisões, por outro. Dependência imposta por lei e por um contexto que determinava a nomeação de homens de fora da província para garantir sua lealdade, mas tornando-os por isso mesmo menos equipados para tomar decisões que dependiam de familiaridade com a região.

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

“Garantida a segurança individual e de propriedade, a tarefa mais digna de vossa atenção me parece ser o melhoramento de nossa agricultura, fonte principal da riqueza do país. O atraso em que ela infelizmente se acha requer providências prontas e eficazes. [...] Receosos de se arruinarem, os nossos agricultores não se afastam da rotina de seus antepassados, nem se atrevem a tentar novas culturas, por mais vantajosas que pareçam. Tão grave prejuízo, srs., só deixará de dominar seus espíritos se, em um estabelecimento público, puderem presenciar a experiência de tais inovações. O Jardim Botânico de Olinda, por sua situação e natureza do terreno, não é suficiente para satisfazer esta necessidade; outro se deve criar em lugar apropriado e com as

13 Relatório que à Assembléia Legislativa de Pernambuco apresentou na sessão ordinária de 1849 o presidente da mesma província, Manoel Vieira Tosta, p. 20.

14 Miriam Dolnikoff, “Elites Regionais e Construção do Estado Nacional”, op. cit.

condições precisas para aquele fim. [...] por falta de estabelecimentos semelhantes apenas se cultivam atualmente entre nós, com pequena diferença, as mesmas plantas e quase do mesmo modo que no tempo da conquista dos holandeses, há duzentos anos, não obstante o progresso das ciências, de que se aproveitam os povos civilizados que conosco concorrem nos mercados do mundo” (15).

Esta passagem impressiona pela semelhança com os discursos dos deputados provinciais de Pernambuco.

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

“Se a lei a não tivesse prescrito, seria eu o primeiro a expô-la a vossa consideração, não por falta de habilidade dos empregados da Tesouraria geral, mas pela impossibilidade, dando-lhes mesmo toda a atividade e inteligência, de cuidarem eles ao mesmo tempo e com um só chefe, dos interesses gerais e provinciais, sem demora na execução das ordens emanadas de duas diversas fontes, atraso de sua escrituração, falta de fiscalização e graves prejuízos para algumas das partes” (16).

A proposta da criação da tesouraria provincial beneficiaria antes de tudo a própria elite regional, na medida em que reforçava sua autonomia fiscal com o controle das rendas provinciais por uma repartição subordinada exclusivamente ao governo da província, na qual os empregados estariam sob o controle dos deputados. Não por aca-

so este foi um tema caro às assembleias de várias províncias, que se empenharam na organização da tesouraria provincial. Como essa proposta implicava a contratação de novos empregados, só poderia ser implementada se aprovada pelos deputados. O controle destes sobre os empregos provinciais e municipais era um importante elemento do exercício da autonomia da elite regional. Por vezes havia conflitos entre deputados e presidente e entre deputados e governo central, como se verá adiante, sobre os limites dessa autonomia. Mas essas disputas concentravam-se em temas pontuais. No mais, a autonomia não era questionada. A divisão de competências definida pelo Ato Adicional não seria alterada pelo Regresso, inclusive limitando a capacidade de interferência do presidente nas decisões sobre os negócios provinciais.

O PRESIDENTE NA ARTICULAÇÃO DA UNIDADE NACIONAL

A presença de um agente do governo central na província era necessidade reconhecida pelos próprios liberais que realizaram as reformas descentralizadoras da década de 1830. Só assim seria possível preservar a unidade, cara a esses liberais, e viabilizar o Estado que então se construía. Até mesmo Diogo Antônio Feijó, importante líder liberal que defendeu as reformas descentralizadoras liderando uma revolta em 1842 contra o Regresso, reconhecia a importância e necessidade de um agente do governo na província. Na sua “Declaração para Aceitar a Regência”, apresentada em 1835 quando foi eleito regente, o artigo 6º estabelecia: “Exortar e ensinar os presidentes sobre os objetos mais importantes a propor às assembleias provinciais” (17).

No seu jornal *O Justiceiro*, publicado em 1835, Feijó vai ainda mais longe. No número 13, na seção Negócios Gerais, o padre posiciona-se frente o debate sobre as atribuições dos presidentes de província. Segundo o artigo, alguns jornais, entre eles

15 Relatório que à Assembléia Legislativa de Pernambuco apresentou na sessão ordinária de 1847 o excelentíssimo presidente da mesma província, Antonio Pinto Chichorro da Gama, p. 6.

16 Fala que o presidente da província de São Pedro do Rio Grande do Sul proferiu na abertura da sessão da Assembléia Legislativa da mesma província no dia 2 de outubro de 1837, p. 14.

17 Diogo Antônio Feijó, “Declaração para Aceitar a Regência”, in Eugenio Egas [org.], *Diogo Antônio Feijó. Documentos*, São Paulo, Typographia Levi, 1912.

a *Aurora Fluminense*, objetavam contra o entendimento de que aos presidentes de província competia a nomeação de todos os empregados não excetuados na Lei de Regência. Em defesa do entendimento de que o Ato Adicional conferia ao presidente competência para a nomeação dos empregos gerais, cabendo às assembléias a nomeação dos empregados provinciais e municipais, argumentava:

“Vamos ao argumento tirado das reformas constitucionais. Este é inteiramente destituído até de espiciosidade. Diz a reforma, tratando das atribuições das assembléias provinciais, que a elas compete marcar a forma porque os presidentes poderão nomear, suspender, e ainda mesmo demitir os empregados provinciais. Ora, que relação tem isso com as atribuições dos presidentes, na qualidade de empregados gerais, concedidas pela Lei da Regência, ou por qualquer outra sobre a nomeação dos empregados gerais? Serão os nossos presidentes governadores de estados independentes como nos Estados Unidos? Os que se assustaram ou se aterram ainda com as reformas, que julgam que com elas estão as províncias federadas, são os que podem cair em semelhante erro; [...] como poderemos pensar que as reformas vieram limitar o poder, que a lei quiser dar ao presidente? Deixaram eles de ser delegados do governo geral? O contrário dizem as reformas, nem podiam dizer outra coisa” (18).

Assim, autonomia provincial teria que conviver com um agente do governo central capaz de garantir a integração entre as províncias, dirigida pelo Estado. Condição para articular autonomia e unidade, elemento essencial da proposta liberal e que, ao contrário do que queria Feijó, enquadrava-se em um modelo federalista, na medida em que constitucionalmente conferia aos governos regionais competência para legislar sobre itens estratégicos, ao mesmo tempo em que lhes conferia parte do poder coercitivo (através da força policial) e tributário. Vale lembrar que a proposta federalista tem duas faces: autonomia das

partes, mas também capacidade do centro de articular essas partes em um todo único e coeso. Assim, muitas das tarefas desses presidentes concentravam-se justamente neste último ponto. No relatório do ministro dos Negócios do Império, de 1849, ele afirma que:

“Foi um dos primeiros cuidados da repartição a meu cargo exigir dos presidentes das províncias circunstanciadas informações [...] sobre a necessidade de se empreender alguns melhoramentos materiais e com particularidade os que tendessem a facilitar as comunicações de uma com outras províncias, quer por meio de estradas, quer pela navegação dos rios do interior, quer pela abertura de canais” (19).

O papel importante do presidente de província na articulação da unidade não foi exclusividade do período posterior ao Regresso. A correspondência entre presidentes e o ministério dos Negócios do Império referente ao período anterior atesta a relevância deste agente do governo central na viabilização de um Estado que pretendia ter hegemonia sobre todo o território. O presidente era a via de comunicação do Rio de Janeiro com as províncias em diversas frentes: para resolução de questões administrativas, para a manutenção da ordem interna, para a implementação de medidas de caráter econômico, de modo a permitir a atuação do governo central e a integração entre as diversas províncias.

Assim, por exemplo, em carta enviada em junho de 1839, o ministro Francisco de Paula Almeida Albuquerque se dirigia ao presidente de Pernambuco nos seguintes termos:

“Pelo ofício de V. Exa. [...] ficou o regente em nome do imperador ciente [...] de ter-lhe sido requisitado pelo presidente do Maranhão um auxílio de força com o necessário armamento e correame para poder destroçar a facção anárquica que assola o interior daquela província. E o mesmo regente não só manda louvar à V. Exa. a sua diligência e pronta coadjuvação para um

18 *O Justiceiro*, 5/2/1835.

19 Relatório do ano de 1848 apresentado à Assembléia Geral Legislativa na sessão ordinária de 1849, p. 5.

tal fim, como recomenda-lhe toda a cooperação de sua parte sobre esse mesmo objeto, transmitindo ao governo as notícias que obtiver e o seu juízo sobre este e semelhantes fatos, quanto possa suprir a demora de comunicação direta e mesmo tendentes a esclarecer a natureza dessas desordens” (20).

Em novembro de 1839, outra carta dava conta da participação do presidente de Pernambuco na repressão a um movimento ocorrido em Alagoas:

“E o mesmo regente havendo por bem aprovar as acertadas medidas por V. Exa. tomadas para coadjuvar a restauração do governo e da lei naquela província [...] cumpre que V. Exa. continue a prestar a sua mais séria atenção ao movimento revolucionário e a acudir com socorro para evitar que degenerate e tome diferente face” (21).

O presidente era uma peça importante na manutenção da ordem interna, mas isso não significava capacidade unilateral do governo do Rio de Janeiro de reprimir movimentos rebeldes regionais. A principal força usualmente utilizada na repressão era a Guarda Nacional que, mesmo depois da revisão conservadora, tinha suas unidades organizadas regionalmente e seu contingente recrutado na própria província. Como fica claro no relatório do presidente de São Paulo, de 1849, acima transcrito, a escolha e nomeação dos oficiais da Guarda dependia do apoio de pelo menos parte da elite regional. Como dito anteriormente, a atuação do presidente na derrota de movimentos rebeldes obedecia à lógica dos antagonismos locais, através de alianças com determinadas facções.

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

“Convindo que nesta secretaria de Estado dos Negócios do Império haja um conheci-

mento exato do estado das nossas relações comerciais com os países estrangeiros manda o regente em nome do Imperador o senhor dom Pedro Segundo, que V. Exa. remeta impreterivelmente no princípio de cada ano à referida secretaria de Estado um mapa circunstanciado das importações e exportações que tiveram tido lugar entre essa província e os ditos países no ano financeiro antecedente, regulando-se este objeto pelos modelos que com este se lhe enviam” (22).

Fica evidente o papel essencial de um agente do governo central na província, inegável mesmo para os liberais que reformavam o arranjo institucional na década de 1830 em nome da descentralização.

A nomeação do presidente da província pelo governo central não era, nesse sentido, um obstáculo ao exercício da autonomia provincial. Sua dependência dos deputados provinciais para obter apoio nas eleições que interessavam ao governo, para fazer valer o seu veto a leis aprovadas por esses mesmos deputados, para obter informações fundamentais à sua atuação em uma província que usualmente desconhecia e para manter a ordem interna aponta muito mais para uma convivência na qual prevalecia a negociação entre governo central e elite regional e não a imposição da vontade do primeiro. É preciso considerar também que a nomeação do presidente pelo governo central era decorrência das dificuldades apresentadas em um contexto de construção do Estado, em que este encontrava sérios obstáculos para atingir as diversas localidades do território nacional. O presidente desempenhava papel fundamental nesse sentido, fosse para obter informações, fosse para divulgá-las, fosse para fazer valer as decisões desse governo. A integração das províncias, condição do pacto federalista, dependia assim desse agente. Papel também desempenhado pela Assembléia Provincial, que, ao gozar de autonomia, conferia maior agilidade ao Estado para atingir as regiões mais distantes.

O presidente constituía, desse modo, uma figura-chave tanto para liberais como

20 Correspondência recebida do ministério do Império pelo presidente da província de Pernambuco, 9/6/1839.

21 Idem, 17/11/1839.

22 Idem, 17/9/1839.

para conservadores, ambos interessados na unidade. O que explica o fato de que mesmo no auge da descentralização, no decorrer da década de 1830, o presidente fosse nomeado pelo governo central. A especificidade do contexto do século XIX assim o impune, sem contudo colocar em risco o exercício da autonomia das elites regionais, já que desta autonomia dependia o sucesso da atuação do próprio presidente.

PREFEITOS E DELEGADOS

A defesa da autonomia regional pelos liberais não pode ser confundida com a defesa do localismo ou do municipalismo. Ao contrário, os liberais empenharam-se em neutralizar o poder municipal em favor do regional. As câmaras municipais, órgãos cuja existência remontava ao período colonial, eram muitas vezes refratárias à submissão ao novo Estado e precisavam ser enquadradas nos padrões de uma nova relação política construída a partir da independência. Em 1828 era aprovada nova legislação para regulamentar a atuação das câmaras municipais. Tem sido consenso, entre os autores que escreveram sobre esse período, que foi ela um duro golpe na autonomia municipal (23): afinal, se comparadas com suas antecessoras coloniais, as câmaras de 1828 tinham atribuições bastante limitadas. Cabia a elas administrar a cidade ou a vila, prestando contas ao conselho de província. Por outro lado, não podiam decidir livremente quer sobre a arrecadação de impostos, quer sobre sua aplicação. Tornavam-se portanto meros agentes administrativos.

Assim, ao mesmo tempo em que criavam uma poderosa autoridade municipal — o juiz de paz, através de lei promulgada em 1827 —, os liberais limitavam significativamente os poderes das câmaras. Seu compromisso com a autonomia municipal parecia restringir-se ao aparato judiciário. Essa mesma dicotomia permanecerá, após 1831, quando o projeto liberal se consubstanciará na promulgação do Código de Pro-

cesso Criminal e do Ato Adicional. O primeiro ampliará ainda mais as atribuições dos juizes de paz, enquanto o segundo limitará drasticamente a já reduzida competência das câmaras.

As causas dessa aparente contradição podem ser encontradas no próprio projeto liberal. Sua concepção de federalismo incluía alguma autonomia municipal, dentro do — e em coerência com o — âmbito maior da autonomia regional. Ao mesmo tempo, contudo, os liberais nutriam pelas câmaras uma profunda desconfiança. Pois qualquer autonomia devia se dar dentro da moldura mais geral da unidade nacional. Pelo passado daquelas câmaras como agentes das reivindicações localistas (24), os liberais temiam que uma excessiva liberdade pudesse vir a ameaçar o próprio Estado nacional. Por outro lado, desejavam organizar uma rede tão extensa quanto envolvente que, aproveitando-se inevitavelmente dos agentes locais, lograsse articular os pontos mais distantes do Império ao Estado que se construía.

Divididos entre o anseio e o receio, optaram por uma organização municipal composta por duas instâncias: um juizado de paz com amplas atribuições judiciais e policiais e câmaras municipais com responsabilidade apenas administrativa. As assembléias provinciais criadas pelo Ato Adicional tinham um papel importante no controle das câmaras municipais ao valerem-se da dependência financeira e administrativa em que estas últimas se encontravam em relação ao Legislativo da província para impor novos padrões de comportamento, de modo a submetê-las aos ritos do novo Estado.

Para os liberais, a autonomia regional deveria se concretizar no âmbito provincial e não na esfera municipal, de modo que os potentados locais fossem submetidos a uma elite política regional comprometida com o Estado nacional. Compromisso possível graças justamente ao exercício da autonomia.

Mas, do ponto de vista dos liberais, não parecia ser suficiente atrelar as câmaras municipais ao Legislativo da província, uma vez que insistiram que a subordinação

23 Ver, por exemplo: Thomas Flory, *El Juez de Paz y el Jurado en el Brasil Imperial*, op. cit.; e Paulo Pereira de Castro, "A 'Experiência Republicana'. 1831-1840", in S. B. de Holanda (org.), *História Geral da Civilização Brasileira*, 5ª ed., São Paulo, Difel, 1985, t. II, v. 2, pp. 9-67.

24 Ver, sobre este tema: Pedro Brasil Bandecchi, "O Município no Brasil e sua Função Política III", in *Revista de História*, 90, São Paulo, abr.-jun./1972, pp. 495-530.

se desse também através do Executivo. O projeto apresentado por Nicolau Pereira de Campos Vergueiro, notório liberal, sobre a administração municipal, em 1826, previa uma terceira instância, um prefeito ou intendente para cada cidade e vila. A ser nomeado pelo presidente da província, caberia àquele executar e fazer executar as ordens desse presidente, comandar a força municipal, fiscalizar os empregados públicos, prender os criminosos e velar pelos bens e rendas provinciais e nacionais. No mesmo ano Feijó apresentava também um projeto sobre a administração das províncias, cujo artigo 2º previa: “Nas vilas haverá um comandante delegado do presidente da província, uma câmara, um juiz de paz na vila” (25). Considerando que o presidente da província era de nomeação do imperador, fica patente que os liberais não buscavam simplesmente a autonomia municipal, porém um arranjo que combinasse e temperasse autonomia com um forte vínculo com o Estado nacional.

O projeto original de reforma da Constituição aprovado na Câmara em 1832 previa também a criação de um prefeito, com o nome de intendente, que seria nos municípios “o mesmo que os presidentes nas províncias” e teria por competência “executar e fazer executar, debaixo das ordens do presidente da província, as leis gerais do Império e as particulares da província, e bem assim as posturas municipais” (26).

O artigo que previa a criação do cargo de intendente foi retirado da versão final do Ato Adicional, por exigência do Senado, mas sua presença na versão original evidenciava a preocupação em manter o controle do governo da província sobre suas várias localidades.

Um ano antes da aprovação do Ato Adicional, no relatório que apresentou à Assembléia Geral, na qualidade de ministro do Império, Vergueiro sugeria a criação da figura do prefeito, tendo em vista

“a necessidade de dar à ação administrativa maior vigor do que ela possui, a fim de poder eficazmente operar em qualquer ponto sujeito à sua jurisdição. A grande ex-

tensão da maior parte das províncias do Império naturalmente enfraquece essa ação nos lugares remotos das capitais delas, e os graves inconvenientes que daí resultam só podem ser obviados pelo estabelecimento de agentes secundários entre os presidentes das províncias e as municipalidades, os quais farão executar as ordens da administração e a informem das matérias que lhe dizem respeito. Talvez a sedição do Rio Negro e as comoções de Mato Grosso tivessem sido prevenidas com o estabelecimento destas autoridades, os povos de São João das Duas Barras estariam melhor policiados” (27).

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

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

“1º fazer prender as pessoas que o deverem ser na forma da lei e manter a segurança individual dos habitantes; 2º vigiar sobre o regime das prisões, mandar dissolver os ajuntamentos perigosos e mandar rondar os lugares onde convier; 3º mandar fazer corpos de delito pelos oficiais para isso competentes e mandar dar buscas; 4º exercer as atribuições do chefe de polícia, que de ora em diante ficam separadas do juiz de

25 Anais da Câmara dos Deputados, 1826.

26 Anais da Câmara dos Deputados, 1832.

27 Relatório do ano de 1832 apresentado à Assembléia Geral Legislativa na sessão ordinária de 1833, p. 4.

direito; 5º fazer executar as sentenças criminais; 6º aplicar na forma das leis e das ordens do presidente da província os rendimentos destinados pela assembléia provincial ao ramo da administração da justiça” (28).

Outros artigos determinavam ainda a subordinação da força policial e da Guarda Nacional ao prefeito e ser sua competência organizar as listas dos cidadãos que deveriam preencher as funções de jurados, nomear um advogado para exercer as funções de juiz de direito na ausência do titular, nomear os substitutos dos promotores também na ausência do titular, nomeação dos notários encarregados de fazer corpos de delito, inquirições, vistorias, testamentos e inventários, nomear um subprefeito para cada paróquia, que deveriam atuar sob as ordens do prefeito.

Chama a atenção o fato de que as atribuições conferidas ao prefeito pela lei aprovada pela Assembléia Provincial pernambucana correspondiam às funções de polícia, muitas delas posteriormente atribuídas aos delegados criados pelo Regresso. No seu relatório à Assembléia em 1838, o presidente de Pernambuco afirmava:

“A instituição dos prefeitos, criada pela lei provincial de 14 de abril de 1836, continua a prestar serviços à ordem pública e à segurança individual dos cidadãos, em consequência da mais ativa polícia que introduziu na província e da prevenção e repressão dos delitos que dela resultam” (29).

Não por acaso, os prefeitos em Pernambuco atuaram até 1842, quando foram substituídos pelos delegados criados pela reforma do Código de Processo Criminal. Também em São Paulo, para dar outro exemplo, já na primeira legislatura da Assembléia paulista, em 1835, Diogo Antônio Feijó, então deputado provincial, propôs um projeto criando o cargo de prefeito, que foi aprovado naquele mesmo ano. Segundo ele, os prefeitos seriam nomeados pelo presidente da província, ou seja, pelo representante do governo central, e sua atribuição principal seria executar as ordens recebidas do gover-

no provincial (30). Em seu discurso de encerramento dos trabalhos legislativos daquele ano, Vergueiro, na ocasião presidente da Assembléia Provincial, assim se referiria à lei então aprovada:

“Tomou-se em devida consideração a necessidade de um agente entre o presidente da província e as autoridades municipais, bem como de um executor das deliberações das câmaras municipais, e criou-se este emprego com a denominação de prefeitos: é um elo que faltava na cadeia administrativa provincial, é um elemento de energia e perenidade, que não existia na ação administrativa municipal” (31).

Poucos anos depois, em 1838, o projeto seria revogado devido à violenta reação das câmaras municipais. Reação que em outra província, no Maranhão, estaria na origem da Balaiada, iniciada justamente em função do descontentamento de alguns municípios com a promulgação da Lei dos Prefeitos pela Assembléia maranhense.

O empenho dos liberais em fazer aprovar a criação de prefeitos com essas características político-institucionais, bem como as restritas atribuições conferidas às câmaras municipais no projeto apresentado em 1832 – sem falar das limitações já impostas pela lei de 1828 –, permite supor que, preocupados em montar uma estrutura de poder que conjugasse todo o território luso-americano sob a hegemonia de um único Estado, os liberais estavam plenamente conscientes de que isso só seria possível se os municípios estivessem fortemente atrelados ao governo provincial, não podendo assim ser utilizados como plataformas para vãos separatistas. Autonomia provincial não significava, portanto, reforço do poder das localidades. Ao contrário, foi instrumento da neutralização do poder municipal na medida que, conforme o Ato Adicional, cabia às assembléias provinciais as decisões sobre os municípios. A diferenciação entre elite provincial e grupos locais tem escapado a muitos autores. A criação de uma instância regional autônoma favorecia a articulação de uma elite política pro-

28 Coleção de leis, decretos e resoluções da província de Pernambuco dos anos de 1835 e 1836, Recife, Tipografia de M. S. de Faria, 1856.

29 Relatório que à Assembléia Legislativa de Pernambuco apresentou na sessão ordinária de 1839 o exmo. presidente da mesma província, Francisco de Rego Barros, p. 18.

30 Anais da Assembléia Legislativa Provincial de São Paulo de 1835.

31 Idem, p. 253.

vincial que não se confundia com os potentados locais. E, antes que o Regresso criasse a figura do delegado nomeado pelo governo central, as próprias elites regionais encarregaram-se de criar um agente do presidente nas municipalidades. O fracasso na aprovação de uma lei geral que criava o cargo de prefeito, quando o artigo referente ao tema foi retirado do Ato Adicional por pressão do Senado, seria assim compensado pela reforma conservadora, criando os delegados nomeados pelo governo central. Fosse com o nome de prefeito ou de delegado, esse agente do presidente no município não constituiu limite à autonomia das elites regionais, na medida em que suas funções de polícia (basicamente as mesmas previstas pelos projetos que criavam o cargo de prefeito) serviam para limitar a atuação dos potentados locais, o que era de interesse das próprias elites regionais.

MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS DO IMPÉRIO

Na relação entre governo central e governos provinciais o ministério do Império era estratégico, na medida em que a ele cabia tratar dos negócios regionais que afetavam o papel do Rio de Janeiro como articulador da unidade nacional. A ele cabia dirimir os eventuais conflitos entre centro e região, no âmbito institucional. As lacunas da lei abriam espaço para numerosos conflitos a respeito da amplitude da autonomia de que gozava a região, na medida em que o governo central, através do ministério do Império, questionava a legalidade de determinadas leis provinciais.

Dois itens de constante conflito foram o exercício da autonomia provincial relativo à faculdade que as assembleias tinham de legislar sobre empregos provinciais e municipais e aquele que se referia à constituição da força policial. Mas tratava-se de conflitos restritos a questões pontuais como, por exemplo, a faculdade de legislar sobre aposentadoria. A determinação dos depu-

tados provinciais em criar regras referentes à aposentadoria para os empregos sob sua alçada foi insistentemente contestada pelo governo central.

Um ponto importante, contudo, é o fato de que não se questionava o direito das assembleias de criar e extinguir empregos provinciais e municipais, bem como o de nomear e demitir empregados, sendo aceite que fossem plenamente exercidos. Um bom exemplo disso foi o aviso expedido pelo ministério do Império ao presidente do Ceará em 1845:

“A Lei Nº 307 de 1844 [aprovada pela assembleia do Ceará] que determina que os empregados provinciais só possam ser demitidos nos casos do artigo 166 do Código Criminal [...], posto que tenha inconvenientes que devem ser submetidos à Assembleia Provincial, contudo não está no caso de não ser executada: 1ª porque não é motivo para isso o ser mal pensada; 2ª porque não é inconstitucional visto que as assembleias provinciais são inteiramente livres nas matérias de sua competência, e até podem nelas estabelecer regras contrárias às que são prescritas nas leis gerais” (32).

A controvérsia concentrava-se em itens específicos, como no caso da aposentadoria. Além disso, os relatórios do ministério do Império demonstram a pouca margem de manobra do governo central para fazer valer seu ponto de vista. Dependiam da ação da Assembleia Geral, única habilitada a revogar as leis provinciais consideradas ilegais, e aí teriam que negociar com deputados que não esqueciam suas origens regionais.

Outra possibilidade era o veto do presidente da província, nem sempre eficiente na medida em que podia ser derrubado pelos deputados. No seu relatório enviado à Assembleia Geral em 1851, o ministro dos Negócios do Império, José da Costa Carvalho, retomava o problema das leis provinciais que considerava exorbitantes dos poderes atribuídos ao Legislativo da província:

“Para se conseguir que em matéria tão grave se proceda com uniformidade, tem o gover-

32 Anexo ao Relatório do ano de 1850 apresentado à Assembleia Geral Legislativa na sessão ordinária de 1851, p. 52-14 (grifos meus).

no constantemente comunicado aos presidentes das respectivas províncias a sua opinião sobre as leis que nelas se promulgam, promovendo assim indiretamente na própria fonte donde emanam a revogação das que exorbitam, mas nem sempre tem aproveitado este meio, e daqui resulta que continuam a vigorar em umas províncias as mesmas leis que foram em outras revogadas” (33).

Em anexo o ministro apresenta uma relação dos avisos expedidos pelo ministério a presidentes de diversas províncias “sobre a inteligência de algumas disposições do Ato Adicional e sobre leis provinciais exorbitantes das atribuições das respectivas assembleias” (34). A relação contém os avisos expedidos desde 1835 que se referem aos mais diversos temas. Ressalte-se a frequência com que alguns deles aparecem nas diversas províncias. Assim acontece com a questão da aposentadoria e do recrutamento forçado, por exemplo, indicando que determinados itens eram objeto de legislação provincial em todo o território nacional apesar das objeções do governo central. Nos avisos também aparecem com certa constância admoestações contra leis orçamentárias e tributárias. É interessante observar que nem sempre o teor dos avisos era no sentido de censurar uma lei aprovada na Assembleia. Em diversos deles a censura é dirigida ao presidente da província por ter sancionado lei que o ministério considerava exorbitante dos poderes provinciais. Em outros o presidente é advertido sobre a improcedência do seu veto a determinada lei. Além do exemplo do Ceará citado acima, vale reproduzir outro, enviado ao presidente da Paraíba em 1851:

“Nenhuma providência há a tomar sobre as leis No. 3 e 13 [aprovadas pela assembleia da Paraíba], por isso que o serem elas menos convenientes e úteis à província não as constitui na circunstância de inconstitucionais e revogáveis nos termos do Ato Adicional e lei de 12 de maio de 1840” (35).

A atuação do ministério do Império, se deixa evidente a existência de conflitos

entre províncias e centro, também demonstra que, por outro lado, no interior do arranjo federativo esses conflitos eram resolvidos dentro da ordem institucional. Elites regionais e governo central encontravam nas instâncias de governo o espaço para a resolução de suas diferenças.

As constantes controvérsias e conflitos entre governo central e assembleias provinciais acabaram gerando propostas de uma nova interpretação do Ato Adicional, uma vez que temas como tributação e empregos não haviam constado da primeira e constituíam importante instrumento de exercício da autonomia regional. Em 1861 reunia-se uma comissão mista de deputados e senadores com o objetivo de examinar diversos artigos do Ato Adicional e propor um projeto de Lei de Interpretação (36). Como se sabe esse trabalho não foi adiante e não houve nenhuma nova interpretação do Ato Adicional, além daquela promulgada em 1840.

As questões apontadas no projeto, a serem sujeitas à nova interpretação, incidem justamente sobre atribuições dos governos provinciais que geravam controvérsias em torno da sua legalidade, tendo em vista as prescrições do Ato Adicional. Aposentadoria, recrutamento forçado, impostos sobre exportação eram os itens que mais frequentemente geravam polêmica em várias províncias, o que justificava a tentativa de mais uma interpretação do Ato. Questões estas que não tinham sido contempladas pelas medidas do Regresso e nas quais fundava-se o exercício da autonomia regional. As assembleias continuavam a legislar sobre empregos, sobre força policial, sobre tributos e até mesmo sobre a magistratura, e encontravam base legal para tanto, a ponto de deputados e senadores aventarem, em 1861, uma nova interpretação do Ato Adicional. O fato de essa iniciativa não ter ido adiante pode ser indicativo da capacidade dos grupos regionais de defenderem sua autonomia ao mesmo tempo em que se integravam e se comprometiam com a construção do Estado nacional.

Além da nomeação dos empregados e da força policial, também a capacidade tri-

33 Relatório do ano de 1850 apresentado à Assembleia Geral Legislativa na sessão ordinária de 1851, p. 6.

34 Idem, p. S2-0.

35 Idem, p. S2-18.

36 Cf. *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.

butária provincial esteve entre os temas geradores de conflitos entre região e centro. As províncias dispunham de rendimentos tributários significativos, os quais tinham autonomia para administrar. Sem questionar essa autonomia, o ministério cuidava de fiscalizar sua amplitude, de modo a impedir que a província se apropriasse de objetos considerados de competência geral. Ou seja, mesmo depois do Regresso permaneceu a divisão de competência tributária entre governos provinciais e governo central inaugurada pelo Ato Adicional.

COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA

Os impostos tornados provinciais pela legislação promulgada depois do Ato Adicional eram em geral impostos já existentes que, até então, eram da competência do governo central. Impostos como a dízima sobre os gêneros (açúcar, café, etc.), a décima urbana, a meia sisa dos escravos ladinos, a décima de heranças e legados foram criados a partir de 1808, depois da instalação da Corte portuguesa no Brasil, e seus rendimentos eram destinados ao governo central. Após a promulgação do Ato Adicional esses impostos foram transferidos para o governo provincial pela legislação tributária subsequente. Foi o caso, por exemplo, da décima urbana, criada por Alvará de 27 de julho de 1808 e transferida para a esfera provincial pela Lei nº 58 de 1834 (37). Tratava-se de impostos importantes que, quando criados, contribuíram para “ampliar significativamente a base arrecadadora do Erário Régio” (38) e agora estavam sob o controle dos governos provinciais.

A autonomia tributária ficava assegurada não apenas pela divisão de competências, mas também pelo fato de que a elaboração dos orçamentos provinciais estava inteiramente a cargo das assembleias legislativas. A influência do presidente restringia-se à possibilidade do veto que, como dito acima, era apenas suspensivo.

É interessante notar que se tornaram de competência provincial os impostos que

taxavam as atividades internas, que em geral eram de difícil cobrança, devido aos obstáculos encontrados pelo Rio de Janeiro para impor sua legislação por todo o território nacional. O comércio externo, bem mais rentável, continuou objeto exclusivo de taxaço pelo governo central, não só por sua maior rentabilidade, mas pelo fato de os impostos sobre exportação e importação, pagos nas alfândegas, serem de mais fácil cobrança.

A discriminação da competência tributária desde o início garantiu assim a parte do leão para o governo central. A desproporção dos volumes arrecadados por uma e outra instância tem sido o argumento central daqueles que afirmam que a autonomia tributária regional não se tornou real no Império, principalmente depois das medidas centralizadoras do Regresso.

Essa questão deve ser vista sob dois ângulos. No que diz respeito às reformas da década de 1840, não procede a afirmação de que elas tenham resultado em centralização tributária, eliminando a autonomia provincial nesse item. A revisão conservadora, expressa na Interpretação do Ato Adicional, não incidiu sobre a discriminação das rendas entre província e governo central, preservando assim a autonomia tributária das províncias tal qual consagrada no Ato. Isso não significou, contudo, que a legislação tributária tivesse permanecido inalterada. Assim como no caso das regras eleitorais, o Regresso foi seguido pela reformulação das leis referentes à arrecadação de impostos. A principal delas foi a reforma tributária realizada em 1844 pelo ministro Alves Branco. Seu objetivo era elevar as taxas alfandegárias cobradas dos produtos importados. O fim da validade do tratado assinado com a Inglaterra em 1827 permitiu a reestruturação das taxas alfandegárias referentes à importação, antes limitadas a 15%.

O aumento considerável das taxas cobradas sobre a importação permitiu ampliar a capacidade financeira do Estado dirigindo o peso fiscal para a entrada de produtos estrangeiros. Assim, se a principal fonte de arrecadação do governo central era o

37 Cf. Wilma Peres Costa, “Do Domínio à Nação: os Impasses da Fiscalidade no Processo de Independência” [artigo manuscrito a ser publicado no livro *Brasil: Formação do Estado e da Nação (c. 1770-c. 1850)*, organizado pelo prof. István Jancsó]; Fernando José Amed e Plínio José Labriola de Campos Negreiros, *História dos Tributos no Brasil*, São Paulo, Edições Sinafresp, 2000.

38 Wilma Peres Costa, “Do Domínio à Nação: os Impasses da Fiscalidade no Processo de Independência”, op. cit.

comércio externo, as rendas provinham majoritariamente da importação e não da exportação, desonerando os grandes proprietários exportadores. O governo ampliava consideravelmente suas rendas dividindo o ônus do financiamento da máquina pública entre diversos setores sociais, consumidores de importados (39). Se a Tarifa Alves Branco permitiu a ampliação da base arrecadadora das receitas gerais sem onerar os grandes proprietários, também permitiu que esse objetivo fosse alcançado sem limitar a autonomia tributária provincial. O fortalecimento financeiro do centro era obtido sem que os tributos de competência provincial fossem alterados, já que, desde o Ato Adicional, as províncias estavam proibidas de taxar a importação e arrecavam seus impostos das principais atividades produtivas da região (através do dízimo sobre produtos e de impostos indiretos como a meia sisa sobre escravos ladinos, a décima sobre heranças e legados, as taxas cobradas em barreiras e registros, etc.), justamente aquelas que a reforma tributária de Alves Branco procurou poupar da incidência de tributos gerais. Isso não significava a ausência de tensão entre governo central e elites regionais. As tentativas destas de contornar a legislação, criando taxas que incidiam sobre a importação, eram muitas vezes anuladas por decisão do Conselho de Estado. Mas essa tensão existia justamente à medida que as elites regionais procuravam alargar ao máximo a autonomia de que gozavam.

No que se refere ao volume da arrecadação de uma e outra instância, é incontestável a vantagem do governo central. Isso, no entanto, não significa a ausência de autonomia. Uma vez que seguia inalterada a divisão de competências tributárias estabelecida pelo Ato Adicional, a elite regional, através das assembleias legislativas provinciais, dispunha de instrumentos para elaborar uma política econômica para a província de acordo com suas prioridades. O investimento na infra-estrutura necessária para permitir a expansão econômica, especialmente a modernização da rede viária, antes da chegada das ferrovias, foi, por

exemplo, um item fundamental para várias economias regionais, suprido pelas rendas provinciais (40). Os diversos autores têm salientado a timidez do governo central nos gastos com a construção de infra-estrutura para a expansão econômica (41), explicando-a pela escassez de recursos. No entanto, o exame dos orçamentos provinciais permite supor que talvez essa timidez fosse resultado do fato de que esses investimentos estavam sendo realizados pelos gover-

39 Cf. Wilma Peres Costa, *Nem Cidadãos nem Contribuintes – Fiscalidade e Construção do Estado no Brasil*, relatório de pesquisa apresentado ao CNPq (manuscrito).

40 Ver: Miriam Dolnikoff, *Construindo o Brasil: Unidade Nacional e Pacto Federativo nos Projetos das Elites (1820-1842)*, op. cit.; e "Elites Regionais e Construção do Estado Nacional", op. cit.

41 Ver: Guilherme Deveza, "Política Tributária no Período Imperial", in *História Geral da Civilização Brasileira*, 4ª ed., São Paulo, Difel, 1985, t. II, 4ª v.; e Nathaniel Leff, *Subdesenvolvimento e Desenvolvimento no Brasil*, Rio de Janeiro, Expressão e Cultura, 1991.



nos provinciais, competentes para tanto de acordo com a legislação vigente.

É verdade que nem todas as demandas podiam ser atendidas em virtude da insuficiência de recursos. Mas isso era muito mais resultado da falta de vigor de determinadas economias regionais do que da ausência de autonomia. Se em Pernambuco o governo provincial não foi capaz de promover a mecanização da produção açucareira, considerada na época o único meio de enfrentar a concorrência no mercado externo que afligia os senhores de engenho, em São Paulo o governo provincial foi capaz de sozinho subsidiar a imigração estrangeira demandada pelos cafeicultores ansiosos por encontrar um substituto para o braço escravo. O pacto federalista, ao obrigar as regiões a dependerem de seus próprios recursos, aprofundava as diferenças regionais.

Por outro lado, se alguns orçamentos provinciais apresentavam déficits constantes, este não era o caso de todas as províncias. São Paulo, Pernambuco e Rio Grande do Sul, por exemplo, contaram com constantes saldos positivos em seus balanços anuais, mesmo enfrentando o desafio de arcar com as obras necessárias para a expansão econômica (42). Além disso, o déficit não era privilégio provincial. Como tem sido demonstrado pela historiografia, ele afligia também o governo central. Diversos autores têm explicado o déficit do orçamento geral como resultado da estrutura econômica do Império, que fazia depender quase exclusivamente da riqueza produzida direta e indiretamente pela agricultura de exportação as receitas que deveriam cobrir despesas que envolviam a gigantesca tarefa de construção do Estado nacional (43). Ora, o mesmo argumento procede para explicar os déficits provinciais.

A preservação da autonomia tributária provincial interessava ao governo central por diversas razões. Primeiro, evitava o surgimento de movimentos separatistas, na medida em que esta era uma das principais reivindicações das elites regionais. Segundo, ao transferir para as províncias os chamados impostos internos, o governo cen-

tral tornava mais eficiente sua arrecadação, ampliando assim a receita do Estado, ao qual esses governos provinciais estavam vinculados. Arrecadação mais eficaz na medida em que os governos regionais tinham melhores condições de efetuar a cobrança de impostos em localidades das quais estavam mais próximos do que o Rio de Janeiro. Até porque a autonomia tributária não se expressou apenas pela competência de formular orçamentos, mas também pela descentralização do aparato arrecadador. A criação das tesourarias provinciais em 1831 garantiu agilidade para os governos regionais administrarem a cobrança de impostos. Cobrança inexeqüível em um regime que, como aconteceu no Primeiro Reinado, fizesse depender do Rio de Janeiro a administração exclusiva da arrecadação. Por fim, a autonomia tributária desonerava o tesouro central de despesas que passavam a ser de competência dos governos provinciais.

A reforma conservadora não só não alterou o prescrito no Ato Adicional no que dizia respeito a vários temas importantes para o exercício da autonomia provincial, como não forneceu instrumentos para que o governo central pudesse fazer valer unilateralmente suas imposições nos casos em que considerava que essa autonomia excedia os limites aceitáveis. Dessa maneira, as assembleias provinciais seguiriam favorecendo os grupos regionais, ao mesmo tempo em que, também por isso, viabilizavam a unidade sob um único Estado. Unidade que pressupunha a existência de um agente do governo central na província, sem, no entanto, dispor de instrumentos que impedissem o exercício da autonomia pela elite regional. Unidade que também pressupunha um agente do Executivo nas localidades, fosse o prefeito dos liberais ou o delegado dos conservadores. Unidade no interior da qual a autonomia regional implicava a resolução de conflitos entre região e centro através dos mecanismos legais e institucionais e garantia a participação decisiva da elite regional na condução do Estado. Unidade tornada possível graças ao pacto federalista.

42 Cf. Miriam Dolnikoff, "Elites Regionais e Construção do Estado Nacional", op. cit.

43 Ver, por exemplo: Guilherme Deveza, "Política Tributária no Período Imperial", op. cit.; José Murilo de Carvalho, *Teatro de Sombras: a Política Imperial*, São Paulo, Vértice, 1988; e Nathaniel Leff, *Subdesenvolvimento e Desenvolvimento no Brasil*, op. cit.