

Ecos de federalismo: centralização e federalismo no Brasil (1820-1841)

Felipe Riccio Schiefler

8º período do curso
de Ciências Sociais
da UFMG

Palavras chave:
federalismo,
centralização,
descentralização,
Brasil Império.

Key words:
federalism,
centralization,
descentralization,
Brazil Empire.

RESUMO: Este artigo tem como objetivo fazer uma discussão histórica sobre o federalismo no Brasil Império. Serão analisados diferentes momentos nos quais o tema da alocação do poder político e administrativo foram debatidos por diferentes grupos e em diferentes etapas da construção política brasileira, de 1810 até meados do século XIX.

ABSTRACT: This article aims to make a historical discussion on federalism in Brazil Empire. We will analyze different moments when the issue of allocation of political and administrative power were discussed by different groups and in different stages of political construction in Brazil from 1810 until the mid-nineteenth century.

Introdução

Este artigo tem como objetivo analisar as discussões em torno do conceito de federalismo no Brasil, em um período que se estende das Constituintes de Lisboa até o conhecido "regresso conservador", que se iniciou em 1837 e se concretizou com a Lei de Interpretação do Ato Adicional, em 1840.

Para tal, serão selecionados episódios nos quais o debate se extremou e, assim, se enriqueceu, e em que os conceitos são apresentados e defendidos por cada uma das correntes, tendo em vista a forma de distribuição do poder no Império. Ou seja, foram selecionados a Constituinte de Lisboa, a Constituinte de 1823, o Ato Adicional de 1834 e o debate do regresso.

Buscar uma compreensão do federalismo desde os primórdios da organização do Estado brasileiro pode ser de grande valia para a melhor compreensão da trajetória do federalismo no país, no Império, na Primeira República e até mesmo nos dias atuais. O Império brasileiro foi palco de uma discussão acirrada entre os adeptos do federalismo e do centralismo e, através dessas discussões, para além desses dois conceitos, podem-se observar tradições do pensamento político brasileiro que têm influência sobre pensamento político brasileiro posterior. O federalismo e o centralismo, por exemplo, foram parte do programa dos dois principais partidos do Império – o partido conservador e o partido liberal –, traçando diferenças entre eles, sobretudo no período abordado no artigo.

Antes de se iniciar o estudo do caso brasileiro, o conceito moderno de federalismo – conforme se deu no Congresso da Filadélfia (1787), nos Estados Unidos – será apresentado. Ele servirá de base para a comparação com o caso brasileiro. Nesse exercício, o que se busca não é colocá-lo como o modelo ideal, mas, através das discrepâncias, entender me-

lhor como nossa tradição interpretou e adaptou o conceito para nossas realidades. Assim como propõe Bothe (1995), esse trabalho visa especificar as condições históricas para a adoção do Estado Federal, entendendo o federalismo como um conceito dinâmico. Mesmo que haja algumas "tendências comuns nas modernas nações industrializadas," a formação do conceito não foi da mesma maneira no mundo todo e, nesse sentido, um panorama que trace sob quais condições o conceito se formou e como ele se consolidou junto a elas apresenta-se como obra de primeira importância.

O conceito de federalismo

A definição contemporânea de federalismo sugere uma forma de governo estruturada através da divisão do poder entre a União e os governos regionais. Assim, no

"Estado Federal não deve ocorrer um poder para regular todos os aspectos da atividade estatal, desde que o governo central surge legalmente limitado no exercício de algumas funções, ao passo que importantes esferas da atividade governamental são dirigidas às atividades locais".
(BARACHO, 1986)

Os teóricos contemporâneos do federalismo – como Riker e Elazar – consideram que o Estado Federal tem acoplado a ele instituições para garanti-lo: um sistema partidário descentralizado, uma legislatura bicameral com uma forte câmara federal para representar as regiões componentes, uma Constituição escrita difícil de ser emendada, com uma Suprema Corte a qual cabe o papel de proteger a Constituição através da revisão judicial.¹

¹ Ver LIJPHART, Arend. Modelos de Democracia: des-
empenho e padrões de gover-
no em 36 países. Ed. Civilização
Brasileira, Rio de Janeiro, 2008.
Trad. Roberto Franco.

Federalismo é, assim, um meio-termo entre um governo unitário e uma confederação. Este último caracterizado por um poder central fraco ou mesmo nulo, enquanto aquele se caracteriza por uma concentração de poderes no governo central (COSER, 2008).

Esta forma de se conceber federalismo tem início nos Estados Unidos a partir do Congresso da Filadélfia (1787). Foi nele que se discutiu a modificação dos chamados "Artigos da Confederação" que datam de dez anos antes. Até 1787, o termo federalismo expressava o que hoje se chamava de confederação, isto é, entidades soberanas que se reúnem, principalmente por motivo de defesa, em uma entidade maior. Este era o caso norte-americano de 1777, e também das Províncias dos Países Baixos no século dezoito (MELLO, 2004).

Entre os publicistas que defenderam a ratificação da nova Constituição Federal dos Estados Unidos nos artigos conhecidos como "O federalista", Hamilton propôs pontos que são interessantes de serem levantados, pois indicam bem a ideia de federalismo como o governo que visa ao fortalecimento da União, em detrimento da tênue aliança formada pelos "Artigos da Confederação". Para ele, um governo se caracteriza pela sua capacidade de baixar leis. Os males de uma aliança em casos defensivos ou ofensivos estariam, assim, em conformar uma situação na qual os estados poderiam ser alternadamente aliados e inimigos, problema que seria agravado a partir da influência de nações estrangeiras. Caso não houvesse uma penalidade pelo descumprimento das leis, estas não seriam mais do que recomendações. Em outras palavras, não se acreditava na possibilidade de se ter uma confederação que respeitasse o bem público. Este caráter inovador em relação às antigas confederações não escapou a Tocqueville (2008). Ele ressaltou que, quando a União cria um imposto, ela não se dirige ao Estado de Massachusetts, mas a cada cidadão de Massachusetts, ou seja, uma ordem emanada pela União não passa pelo crivo dos estados, ela vai direto ao cidadão. Tocqueville notou também que um Governo Federal não é necessariamente mais descentralizado do que um Governo Unitário em todos os seus aspectos. Ele expôs esse aspecto ao contrapor a república norte-americana à monarquia francesa, sendo a primeira mais centralizada.² Além disso, ele explicitou que na França, ao menos na teoria, havia treze províncias que tinham o direito de recusar um aumento de impostos, ou seja, a ordem emanada do governo central passava pelo crivo, como em um modelo confederativo. Por outro lado, toda a força do Judiciário nos Estados Unidos se pautava somente em um tribunal, a Corte Suprema. Estava aí o início de uma característica na configuração que passaria a ter o chamado Estado Federal: os juízes tinham o direito de declarar nulos os atos do Legislativo contrários à Constituição, ou seja, evitava-se que os representantes do povo terminassem por confundir sua vontade com a lei fundamental. A lei é superior a qualquer outro poder constituído.³

Por último, vale chamar a atenção para a utilização indiscriminada dos termos federa-

lismo e confederação. Mesmo Tocqueville, que percebera com perspicácia a inovação da engenharia institucional de 1787, utilizava ambos os termos para identificá-la por não conhecer um termo capaz de nomeá-la. No caso que será estudado a seguir, os termos federalismo e confederação serão utilizados pelas elites política do Brasil também de forma indiscriminada – em um primeiro momento não se compreendia a inovação advinda dos Estados Unidos, sendo o termo utilizado com o seu conteúdo antigo, isto é, o de confederação; e, depois, mesmo com a percepção da inovação, ele nem sempre fora aplicado com o mesmo conteúdo, significando aqui coisa distinta, focando-se, sobretudo, na ênfase na descentralização.

O federalismo brasileiro: antecedentes coloniais.

O período colonial brasileiro foi marcado por fraca presença metropolitana – tanto no plano político como no administrativo. Essa fraqueza tornava imprescindível que se recorresse ao poder privado. Isso deixou marcas profundas nas capitanias: frouxos laços se formaram entre elas, e um poder privado forte, assumiu um caráter oligárquico.

O poder do Vice-Rei era quase nominal – restrito a capital e algumas províncias subalternas –, deixando, assim, que as demais províncias tivessem relação direta com a metrópole (CARVALHO, 2005). Viotti da Costa (1999) observa, reiterando o que foi dito acima, que, às vésperas da Independência, várias províncias tinham laços mais fortes com a Europa do que entre si. Assim, observa-se que a ideia de Brasil, da construção de um grande Império nos trópicos, estava restrita à cabeça de "burocratas que lideraram o processo de independência", sobretudo àqueles formados em direito canônico na Universidade de Coimbra. Eram estes que buscavam uma continuidade entre a colônia e o novo país (CARVALHO, 2003).

Províncias como Pernambuco e o Rio Grande do Sul são bons exemplos de capitanias que tiveram uma formação demasiadamente autonomista e em que a tônica da descentralização aparece como uma importante força centrífuga na construção do Império. A primeira, após a expulsão dos holandeses em 1654, formou mesmo um imaginário político que favoreceu, em grande medida, sua posição autonomista e sua tentativa de independência separada no ciclo de 1817-1824, sendo ainda o local da última grande revolta do Império, em 1852. Este imaginário sustentava que "a custa de nosso sangue, vidas e fazendas" restituía-se a capitania à dominação portuguesa. Assim, sem uma fundamentação histórica, alegava-se que o pacto político feito com a Coroa lhes isentava em matéria fiscal e lhes reservava empregos públicos (MELLO, 1997).

A segunda, ainda que mais dependente do mercado interno da colônia, também tinha prerrogativas autonomistas que se deixaram estampar na Revolta Farroupilha (1835-1845). Esta

¹ TOCQUEVILLE, Alexis. De la Démocratie en Amérique I. Editions Gallimard. France: 2008. "La France comptait treize cours souveraines, qui, le plus souvent, avaient le droit d'interpréter la loi sans appel. Elle possédait, de plus, certaines provinces appelées pays d'états, qui, après l'autorité souveraine, chargée de représenter la nation, avait ordonné la levée d'un impôt, pouvaient refuser leur concours."

L'Union n'a qu'un seul tribunal pour interpréter la loi comme une seule législature pour la faire: l'impôt vote par les représentants de la nation oblige tous les citoyens". (p.187).

³ Ver FIORAVANTI, Maurizio. Constitución: de la antigüedad a nuestros días.

revolta influenciou o liberalismo gaúcho por todo o Segundo Império, liberalismo que manteve com ela laços fortes, juntamente com a ideia de descentralização política – que favorecia o interesse dos estancieiros e já era pensamento entranhado na população devido à histórica autonomia que teve o território na sua formação colonial (DORATIOTO, 2008).

Em suma, o regime metropolitano – com seus recursos parcos e sem uma população condizente com a magnitude da sua empresa colonial – promoveu, em sua colônia americana, uma ação pragmática, na qual, para este artigo, importam, sobretudo, dois de seus pontos: a necessidade da aliança do Estado com a iniciativa privada, e a incorporação de brasileiros à burocracia colonial.

As constituintes de Lisboa

Mesmo antes da transmigração bragantina para a antiga colônia, D. Rodrigo de Souza Coutinho empregava o termo “pacto federativo” para indicar o reforço do papel dos domínios coloniais, isto é, o Brasil era visto como parte integrante do Reino e, na visão dele, a colônia mais importante de Portugal deveria ter certa autonomia, assim como uma província do Império português, sem que isso custasse o rompimento dos laços entre ambos (COSER, 2008).

Nas constituintes de Lisboa – que tiveram início em 1820 –, cada província enviou deputados para o Congresso de Portugal. Os deputados brasileiros chegaram com os debates já em andamento e eram minoritários. Soma-se a isso o fato de que não tiveram tempo para um contato anterior. Com uma tradição colonial na qual cada província não mantinha muito contato com as demais, era de se esperar que os anseios buscados pelos deputados brasileiros não estivessem em uníssono. Evaldo Cabral de Mello destaca que algumas elites locais buscaram recuperar a autonomia provincial tentando escapar, ao mesmo tempo, do jugo do Rio de Janeiro e de Lisboa.

Dentre as principais vertentes defendidas na Constituinte de Lisboa, Coser sintetiza três principais:

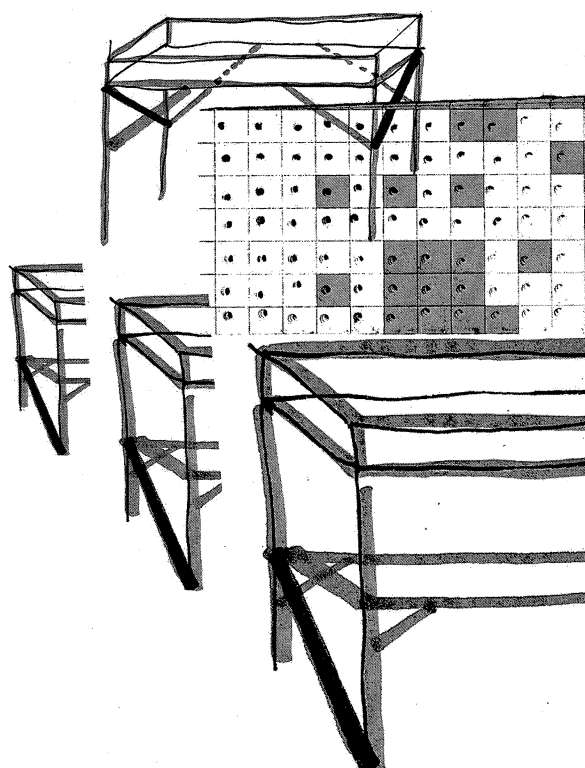
a) Grupo Integracionista: composto, sobretudo, por políticos portugueses, via uma impossibilidade de Portugal e Brasil de existirem sozinhos. O deputado Trigoso pregava que os dois Estados tinham um pacto firmado anteriormente a se unirem, e que Portugal e Brasil seriam formados por cidadãos portugueses em continentes diferentes. Este posicionamento de manter o status quo colonial impossibilitou uma união entre os liberais portugueses e brasileiros. As duas partes do Reino deveriam estar controladas pelo mesmo centro político.

b) Projeto paulista e fluminense: via especificidades entre Brasil e Portugal que seriam salvaguardadas, ou seja, requeria autonomia para o Reino do Brasil. Deveria haver uma substituição dos magistrados por autoridades locais, preposição defendida por Antonio Carlos de Andrada.

c) Projeto baiano e pernambucano: estes

deputados se posicionavam contrariamente à centralização no Rio de Janeiro, esta prevista na proposta dos paulistas e dos fluminenses, já que isto, para eles, “soava como um novo pacto colonial”. Buscava-se dar maior autonomia às províncias. Lino Coutinho, deputado eleito na Bahia, discursava que há tantos brasis quanto o número de províncias.

Acresce-se ainda um deputado que foi enviado pela capitania de São Paulo e que não tinha as mesmas ideias que os seus colegas de província, fato que o colocou em oposição a José Bonifácio. Suas ideias se aproximavam do grupo de deputados baianos e pernambucanos. Trata-se de Diogo Antonio Feijó, um padre secular, isto é, do segundo escalão da Igreja, que não passava por seminários, mas por exames, para ingressar na Ordem.⁴ Diante de uma platéia hostil, esse deputado propôs que, desde a instituição do Congresso de Portugal, este se dando anteriormente à organização da Constituição, cada província se governava independente e que, assim, a forma de convenção para a Constituição não deveria ser pela pluralidade de votos tomados coletivamente dos deputados, porém através dos votos de cada província. Isto é, a Constituição seria votada pelos deputados de cada província e, havendo concordância entre eles, daí sim poderia se formar um Estado. Em suma, a Constituição teria que passar pelo crivo das províncias. O pensamento de Feijó serviu como argumento para o período posterior, na Constituinte de 1823, na qual havia a ideia de que, após a ruptura política com Portugal, as províncias estariam livres para a discussão sobre a forma de distribuição de poder no Império.



⁴ Ver CALDEIRA, Jorge. In: Diogo Antonio Feijó. Ed. 34. É Paulo, 1999. Os padres seculares tinham um lugar secundário na hierarquia da carreira e mantinha os seus direitos civis.

Pernambuco e o debate na Constituinte de 1823.

Com a independência política brasileira, fechava-se a possibilidade de haver uma formação estatal nos moldes previstos pelo grupo integracionista. Desta forma, os anos de 1823 e 1824 aparecem como cruciais para a discussão entre centralizadores e federalistas.

Evaldo Cabral de Mello (2004) ressalta que o Rio de Janeiro tentou se arrogar da resolução sobre a questão fundamental da distribuição de poder no novo Estado. Para ele, havia uma contraposição entre o centralismo da corte e a proposta de um autogoverno provincial. Bahia e Pernambuco, através de suas economias, teriam condições de articular um projeto autonomista. Os anseios por províncias autônomas parecia não se restringir a essas duas províncias, ainda que não se possa dizer que se alastrava por todo o Brasil. No entanto – no período da Independência –, o federalismo pode ser apresentado como uma “sensibilidade política eminentemente pernambucana”, pois foi de lá que a proposta autonomista ecoou com maior força, chegando mesmo ao ponto de se separar do Império após a outorga da Constituição por D. Pedro I. A capitania, com o fim da possibilidade do Império luso-brasileiro, manteve uma polarização em torno dos dois projetos: o unitário e o federalista.

O federalismo pernambucano queria que a Constituição retornasse às províncias. Não quer dizer, como explicita Evaldo Mello, que o período revolucionário pernambucano (1817-1824) possa ser considerado separatista, mas que ele priorizava a liberdade provincial em detrimento da unidade do país. O federalismo da independência, se comparado com o que se deu no Congresso da Filadélfia (1787), assumia uma etimologia bastarda, ou seja, de transformar um Estado unitário preexistente em Estado Federal. Se nos Estados Unidos o termo federal se remete à construção, por aqui ele se associou a desconstrução.

O debate nas Constituintes de 1823 trouxe o federalismo para o centro das discussões. A forma defendida pelos federalistas na Constituinte de 1823 se assemelhava com o que pretendiam os pernambucanos. Eles defendiam que a Constituição, após sua elaboração, retornasse às províncias, ou seja, a soberania deveria residir nas províncias. Isso permite contrapor mais uma vez a noção que se tinha do federalismo aqui, na época da independência, e a noção moderna instituída nos Estados Unidos. O termo aqui se remetia ao que se entende hoje no vocabulário jurídico-político como confederação. Vale aqui notar como o deputado Carvalho Melo (Apud COSER, 2009) definiu federação na Constituinte:

“Federação, dizem os escritores políticos, é a união de associações e estados independentes que se unem pelos laços de uma constituição geral na qual se marcam os deveres de todos, dirigidos ao fim comum da prosperidade nacional, e nela se

*regulam alianças ofensivas e defensivas: resoluções de paz e de guerra”.*⁵

Diante dessa ideia de federalismo, a forma de governo monárquica aparecia, para os centralizadores, como um obstáculo para a formação de um Estado Federal. Além disso, um regime desses atentaria contra a integridade nacional. Os centralizadores colocavam no mesmo plano a causa da unidade e a campanha pela centralização. Do outro lado, os federalistas afirmavam que não havia incompatibilidade entre uma forma de governo monárquica e um Estado Federal, e este não atentaria contra a unidade nacional.

Para a corrente centralizadora, a formação do Estado através dos interesses provinciais não seria possível, pois a construção do Estado passaria por uma esfera de interesses – o interesse geral – que escaparia à órbita das províncias. O Estado Imperial estaria destruído caso se tentasse erigir sua construção através do conflito de interesses provinciais, pois não haveria um poder capaz de conter a desagregação da unidade. Os federalistas, por sua vez, entendiam que a formação do Estado-Nação e o interesse geral nasciam justamente do “livre jogo dos interesses”. De um lado uma perspectiva na qual o Estado deveria formar-se através dos interesses locais, a dos federalistas; do outro, a corrente centralizadora, que não via na proposta federalista o temor da monopolização dos cargos públicos de maneira despótica. (COSER, 2008)

Soma-se a isso outro ingrediente que permeou o debate no país: a questão do tipo de funcionário. Como foi dito acima, os centralizadores acreditavam que a dimensão provincial não abarcaria o interesse geral e, nesse aspecto, insere-se a problemática em relação ao tipo de funcionário. Para essa corrente, o funcionário local estaria imbuído de vínculos provinciais que não o possibilitaria de colocar o Estado-Nação como principal dimensão a ser pensada. Para os federalistas, os interesses locais deveriam passar pela existência de uma Assembléia Provincial e de funcionários escolhidos na província. Somente assim seria possível adequar as leis promulgadas pelo governo central às realidades locais. Esses funcionários velariam pela província, tendo em vista que seus vínculos com a localidade os fariam zelar pelo que é seu. (COSER, 2008)

Esses pontos do debate nortearam ideias que foram chaves para o desenvolvimento do debate entre federalismo e centralização no Império brasileiro, resumindo: qual o percurso que a Constituição deveria tomar – retornar às províncias ou ser sancionado após os debates, o que nada mais é do que o questionamento de onde reside a soberania –, a questão da forma de governo, o problema de como se atingir o interesse geral do Estado, e qual o tipo de funcionário que seria mais eficaz para emitir o interesse geral.

Na Constituinte de 1823 o argumento centralizador foi vitorioso, e a Constituição Outorgada (1824) guardou fortes traços unitários. Não obstante, o argumento federalista não cessou, e retornou com grande força após a abdi-

cação de D. Pedro I.

O Código do Processo e o Ato Adicional

O Estado Imperial passara pela abdicação de D. Pedro I em 1831 e, com a impossibilidade do herdeiro, ainda um menino de seis anos, de assumir o trono, o país foi governado por uma regência eleita. O chefe do Executivo, o regente único, iria substituir D. Pedro II. Curioso pensar em eleição em uma época em que não havia partidos políticos organizados⁶. Em todo caso, interessa aqui como um regime regencial eletivo carecia da mesma força simbólica que o monarca, conforme mostra José Murilo de Carvalho (2005). Em 1831 mesmo já é aprovado pela Câmara o projeto de reforma da Constituição, o que tornaria o Brasil uma experiência monárquico-federal com Assembléias Provinciais e executivos municipais, além de extinguir o poder moderador, o Conselho de Estado e a vitaliciedade do Senado. Porém, o Senado não aceitou o projeto.

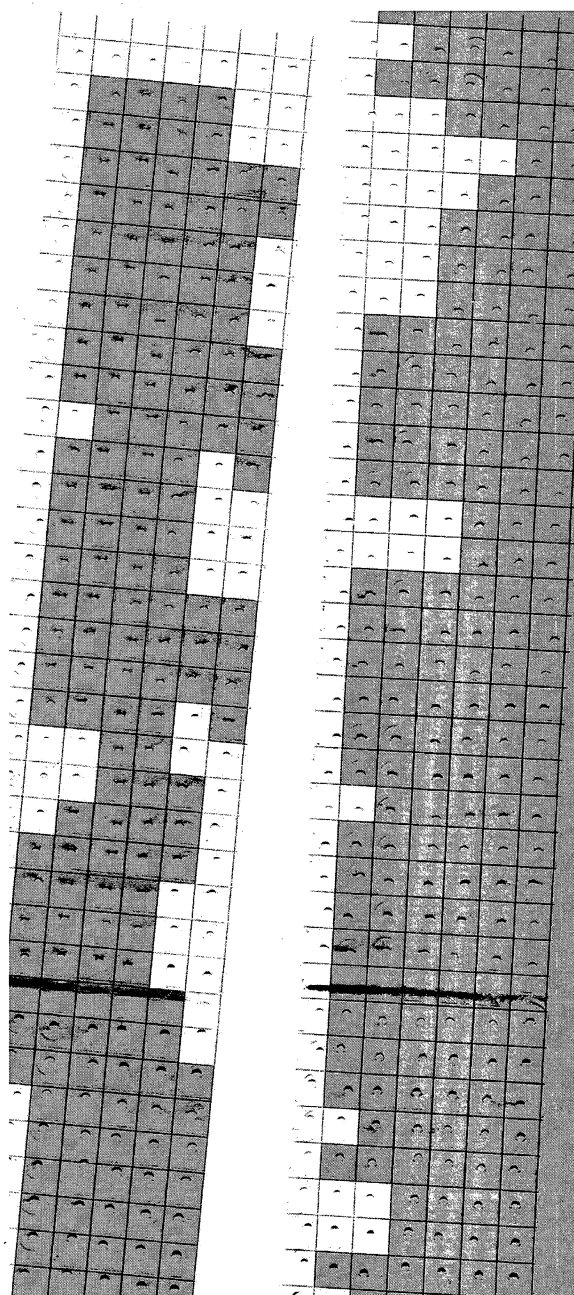
O federalismo pensado tanto na Constituinte de Lisboa como na Constituinte de 1823 – como tentou se mostrar acima – assume um caráter estritamente confederativo, ou seja, com as províncias sendo entidades soberanas. A ideia era de que as províncias deveriam ter liberdade para cuidar dos seus interesses. A estrutura judiciária aparece como forma de disseminar o poder pela sociedade.

O Código Criminal de 1830 e o Código do Processo Criminal tinham como objetivo substituir os processos de cunho inquisitorial por uma forma nos moldes do liberalismo oitocentista. Neles, o juiz de paz torna-se o principal agente do judiciário nas localidades, sendo eleito por voto direto dos cidadãos da localidade. A ele cabia a elaboração do auto do processo criminal. Além dele, ainda eram eleitos localmente o promotor, o juiz municipal e o júri popular (COSER, 2008). A corrente federalista entendia que havia uma responsabilidade entre o juiz de paz e os cidadãos da localidade, pois, como ele era escolhido na localidade, era para os cidadãos locais que ele devia prestar contas. Ou seja, federalismo estaria associado à submissão do funcionário da magistratura ao cidadão. Soma-se ainda que a ideia federal dessa época preconizasse que o poder deveria estar disseminado pela sociedade, não só até a província, mas estendendo-se até o município.

O elemento confederativo desaparece justamente na década de 30, quando a inovação advinda do Congresso da Filadélfia (1787) começa a ser percebida pela elite política imperial. Bernardo Pereira de Vasconcelos (1999), numa sessão da Câmara de 1834, nota bem a inovação norte-americana e propõe que se deve ter cautela na cópia de instituições estrangeiras, citando os infortúnios mexicanos ao copiarem seus vizinhos do norte:

mitiam ao governo geral arrecadar de indivíduos a soma necessária para as despesas da União; o governo orçava as suas despesas econômicas e as províncias deviam dar a quantia necessária para fazer face destas despesas; elas passavam a impor, a arrecadar e a remeter para o governo geral, mas o resultado foi que a maior parte das províncias se arrogaram o direito de investigar se o governo geral tinha feito o seu orçamento com excesso, e disto resultou que não mandavam os meios necessários para a União, e esta foi a principal razão por que se convocou a convenção de 1787, que reformou este artigo da Constituição e determinou que o governo geral em todas as ocasiões competentes não contratasse com os estados como capacidades coletivas, mas sim como indivíduos, que pudessem mandar, recrutar, impor etc.;”.

Nota-se, assim, que a concepção do termo federalismo começa a ganhar novo significado.



⁶ Segundo José Murilo de Carvalho, não se pode falar em partidos políticos antes de 1837, e os partidos políticos se formam atrelados aos movimentos descentralizantes como o Código do Processo Criminal (1832) e o Ato Adicional (1834).

Não mais o que se reivindica é a soberania das províncias. Como bem demonstra Evaldo Cabral Mello(2004), o federalismo da Regência não mais se associa ao modelo da Confederação Suíça ou da Confederação dos Países Baixos, nem mesmo com o modelo norte-americano, o que ele reivindica é a transferência de poderes administrativos para as províncias. A ideia de descentralização, no entanto, ainda é a mola mestra do pensamento federalista brasileiro.

O Ato Adicional (1834) modifica a forma com que se tinha pensado a distribuição do poder no Código do Processo. A extensão do federalismo não mais iria até o município. Nesse recuo, o controle sobre o grau de descentralização que caberia a cada província seria controlado pelo Legislativo Provincial, ou seja, o Estado-Nação não se formaria "a partir da sociedade e do interesse bem compreendido, mas através de uma reforma lenta e gradual levada a cabo pelo próprio Estado" (COSER, p.99). Perdem muito de suas atribuições o juiz de paz e o júri popular, diminuindo, segundo Coser, a incisão do elemento democrático que se instituíra anos antes – o juiz de paz não precisava ter formação jurídica, por exemplo. Assim, vale ressaltar a diferenciação apresentada por Coser entre o recuo federalista de 1834 e o processo conhecido com regresso conservador. No primeiro, a mudança no raio de extensão se dá, sobretudo, pelos conflitos armados que assolam o país na Regência, e o controle do Estado se dá via Legislativo Provincial; enquanto que, para o segundo, tarefa levada a cabo pelos conservadores, a condução não passa pelo Legislativo da província, mas pelo poder central.

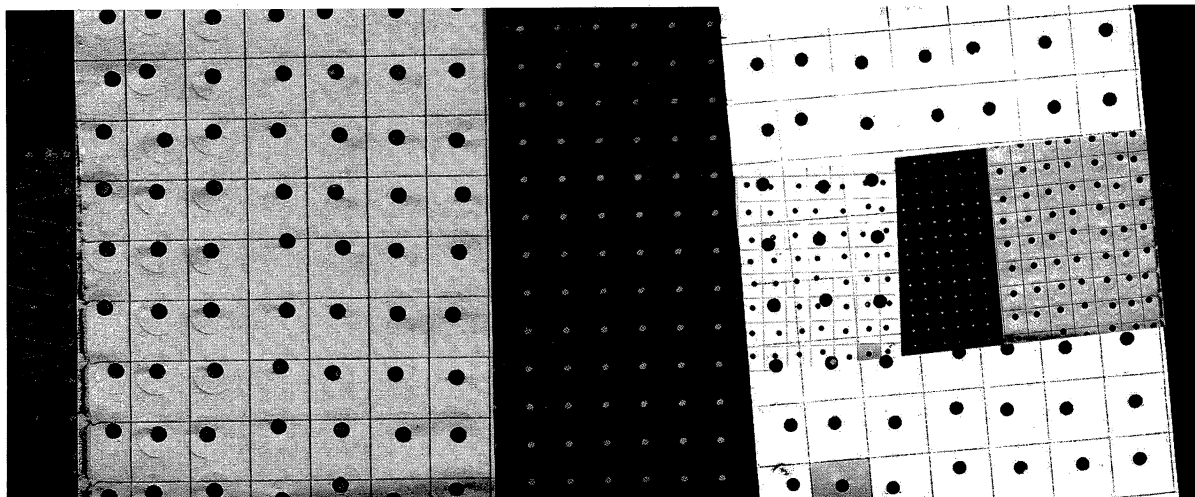
Com as revoltas regenciais, a polêmica em torno do Ato Adicional se acirrou. Os conservadores – como o Visconde do Uruguai, e mesmo o já então conservador Bernardo Pereira de Vasconcelos, por exemplo –, associavam a eclosão das revoltas às medidas descentralizadoras, o que foi negado pelos liberais, como o padre Feijó, ministro da Justiça e, posteriormente, Regente do Império até 1837. O importante é que, após 1834, houve uma descentralização dos grandes levantes. Depois da revolta de praças que atormentou a capital do Império em 1832, e fez necessário o então major Luiz Alves de Lima e Silva, futuro Duque de Caxias, para o treinamento militar de cidadãos, as revoltas apareceram por todas as regiões: a Balaiada no Maranhão, a Sabinada na Bahia, a Farroupilha no Rio Grande do Sul, a Cabanagem no Pará. Dessa maneira é que José Murilo de Carvalho, em sua obra *A construção da ordem*, chama de segunda onda dos conflitos a época na qual os conflitos se interiorizam pelo país e atingem áreas rurais. Segundo ele, o conflito não transbordou para o povo – permanecendo controlado pelas elites – nos locais onde o sistema da grande pecuária e da grande agricultura tinha solidas bases: a Farroupilha e a Revolta liberal de Minas e São Paulo de 1842, por exemplo. Em contrapartida, nos locais onde havia menor domínio e menor população de escravos, aconteceu guerra popular, como no Maranhão e no Pará. O mais relevante para esse artigo é salientar como esse

período turbulento teve um grande impacto sobre a elite política imperial, tanto conservadores como liberais. Após o período regencial, não houve mais incentivo por mudanças drásticas no âmbito político, social e econômico por parte dos liberais.

O Regresso Conservador: centralização, descentralização e liberdade.

Em setembro de 1837, o regente Feijó renunciou. A nova Câmara formada preocupou-se primeiramente em reformar as leis descentralizantes, buscando reduzir os poderes que tinham o juiz de paz através da criação de uma justiça e uma polícia controlada pelo governo central. O discurso dos federalistas e dos centralizadores, nesse momento, tratava de buscar uma hermenêutica para a palavra "polícia". Para os primeiros, ela devia ser entendida em seu sentido amplo, englobando polícia administrativa e polícia judiciária, enquanto para os centralizadores havia uma distinção entre polícia judiciária e polícia administrativa. A Lei de Interpretação (1840) colocava na pauta de discussão a definição da polícia judiciária e a possibilidade de as Assembléias Provinciais alterarem as atribuições de empregos previstas na lei elaborada pelo governo central.

Os defensores do centralismo estavam, de fato, na burocracia estatal. Para os grandes proprietários e vinculados ao mercado externo, a centralização aparecia benéficamente. Do lado dos favoráveis da descentralização estavam principalmente os profissionais liberais urbanos e setores vinculados ao mercado interno (CARVALHO, 2005). Isto parece relevante para apresentar o político conservador de grande influência para a reformulação do Código do Processo e do Ato Adicional e um dos principais teóricos do Império, o Visconde do Uruguai. Parece nascer em uma sessão da Câmara de 1837 o germe para a Lei de Interpretação. Nela aparecem referências aos principais temas de atrito entre centralizadores e federalistas. Uruguai adverte como o Ato Adicional, não delimitando o poder de ação de cada uma das esferas – ou seja, do governo geral e da Assembléia Provincial –, permitiu que as Assembléias exorbitassem em suas atribuições. Para ele, o que ocorrera foi um fracionamento do poder, não havendo leis que pudessem estabelecer quais as fronteiras entre uma e outra esfera, um conflito entre União e Província. O que se propunha era conservar "a unidade, harmonia e uniformidade da Legislação Geral em todo o Império", permitindo que cada poder pudesse "move[r]-se livre e desembaraçado sem encontrar o outro a cada passo no mesmo terreno" (SOUZA, 2002). Em relação ao juiz de paz, Paulino de Souza aponta qual o problema causado pela adoção do Código do Processo. Para ele, as Assembléias Provinciais modificavam o que deveria ser o papel de cada juiz.



"O mesmo Código do Processo, supondo a existência da organização judiciária que criara, deu, entre outras, aos juizes de paz a atribuição de conceder fianças, com recursos para o juiz de direito. Encarregando os mesmos juizes de paz da formação dos sumários e das pronúncias, marcou os recursos respectivos, supondo a existência desses juizes com as atribuições de que os revestira.

A Assembléia Provincial de Pernambuco, passando a atribuição de conceder fianças dos juizes de paz para os juizes de direito, extinguiu o recurso daqueles para estes. Encarregando os juizes de direito das pronúncias, extinguiu o recurso do art.294 do código.

Entretanto é indispensável que as alterações provenientes dessa legislatura sejam postas em harmonia com as outras partes do código" (SOUZA, 2002).

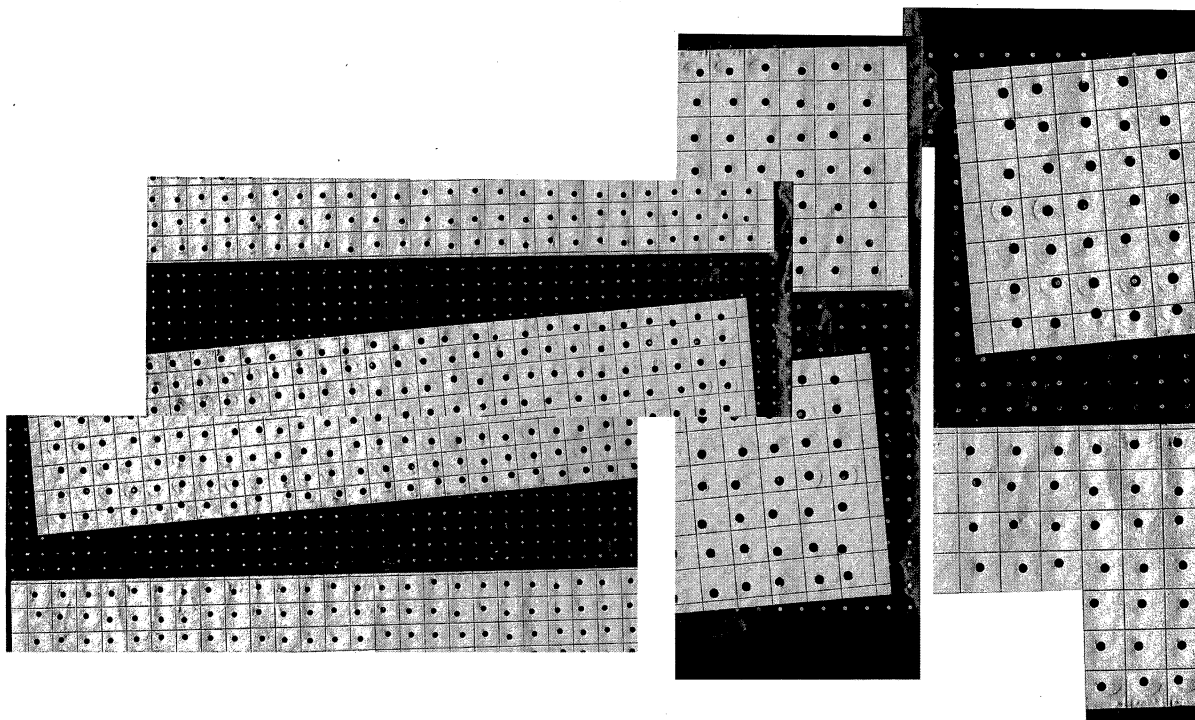
Visconde do Uruguai observava que a não demarcação delimitando bem as raías do poder acabam por promover o abuso dos Legislativos Provinciais, estes, podendo legislar sobre os empregos provinciais e municipais, exageram em suas atribuições e acabam mudando também as atribuições referentes a esses empregos. Em sua obra Ensaio sobre o direito administrativo, ele coloca que, o que impossibilitou as tentativas de descentralização advindas com o Código do Processo e com o Ato Adicional, foi uma sedução pelas ideias federalistas sem que se notassem as diferenças históricas e sociais que havia entre o Brasil e os Estados Unidos. Da corrente oposta, Tavares Bastos (1937) atribui os insucessos do Código do Processo à diferença civilizatória existente no país. Não estaríamos no mesmo grau de civilidade, ou seja, a adoção do princípio eletivo não poderia ser utilizada da mesma maneira em todo o país. Não obstante, Tavares Bastos, assim como a tradição federalista brasileira, acreditava que um modelo democrático se pautaria aos moldes norte-americanos, com a participação do cidadão a partir da esfera mais próxima dele. A solução para o país estava dada através do Ato

Adicional, isto é, o Legislativo Provincial rogaria para si o tamanho da descentralização possível em cada província. Dessa maneira, não haveria uma sobreposição do todo sobre as partes, ou seja, as peculiaridades locais não seriam extirpadas pelo processo de centralização.

Contrário ao processo centralizador proposto pelos conservadores estava também o padre Feijó. Discursando no Senado sobre a Lei de Interpretação (1840), ele a considerava inconstitucional. Reformar códigos seria o mesmo que considerar os integrantes das Assembléias Provinciais como elementos estúpidos. Para ele, a Assembléia Geral deveria apenas revogar os atos provinciais que estão fora das raías da Constituição, e não se ocupar da interpretação de artigos. O que estava ocorrendo com as Assembléias Provinciais não era nada mais do que uma imitação que estas faziam das Assembléias Gerais.

Para Feijó, os assuntos relevantes das províncias deviam ser atrelados ao Legislativo Provincial. Este é que deveria tomar conta da polícia judiciária e deveria zelar pelo interesse provincial. A Assembléia Geral debateria assuntos que são estranhos às províncias, focando em uma preocupação com o Império todo. Somente com o pacto federativo as províncias poderiam encontrar as vantagens que lhes diziam respeito, manifestando livremente seus interesses. O padre não entendia qual era o receio em relação à federação, já que somente um estado tirânico é que não assumiria tal formato. Assim com o cidadão é soberano em sua casa, podendo pensar sobre sua "economia doméstica", o cidadão provincial também devia guardar essa liberdade em relação à sua província. A economia interna estaria ligada à polícia interna da província. A prosperidade nacional emergiria dessa busca das províncias por satisfazerem suas necessidades (CALDEIRA, 1999).

Comparando os argumentos dos centralizadores e da corrente federalista, observa-se que, para os primeiros, a competição entre as partes do Império traria o seu próprio esfacelamento, enquanto, para a segunda, a competição entre as províncias seria saudável e estimularia o progresso, a ideia de cooperação proposta por



Tavares Bastos (1937) e rechaçada pelos centralizadores.

Da mesma maneira que os federalistas objetivaram distribuir o poder pelo território – isto é, através do poder judiciário –, os centralizadores buscaram iniciar o processo centralizador também a partir dos mecanismos de justiça, sobretudo na figura do juiz de paz e na determinação em relação à polícia judiciária. Para os centralizadores, a polícia judiciária deveria ser controlada pelo poder central, pois somente a partir de um centro comum para elaborar e aplicar a lei é que se poderiam garantir os direitos civis dos cidadãos. Era esta uniformidade que propiciaria uma uniformidade da Justiça em todo o território nacional, não deixando espaços para os particularismos locais. Em contrapartida, os federalistas ressaltavam que as leis deviam ser adaptadas às circunstâncias locais visando ao seu bom funcionamento.

Conclusão

O conceito de federalismo no Brasil sofreu mudanças que são acompanhadas de perto pelos episódios políticos e sociais de formação do Império. O período histórico selecionado pelo artigo possibilitou uma imersão sobre o que José Murilo de Carvalho (2003) chama de “acumulação primitiva do poder”, um bom recorte para que se possam compreender as principais querelas em relação à maneira de se assentar a distribuição do poder pelo território imperial.

Comparado com a tradição norte-americana, o conceito no Brasil se pautou mais sobre o princípio da descentralização, ponto que deixa suas marcas mesmo nos dias atuais. Durante as constituintes de Lisboa e na Constituinte de

1823, ele assume mesmo o significado confederativo, evidenciando que a nossa elite política ainda não se tocara em relação ao que ocorrera nos Estados Unidos em 1787. Posteriormente – já na década de 30 –, a elite imperial percebeu tal inovação, porém isso não fez com que a defesa do federalismo se desse nos moldes norte-americanos. Dentre as duas tradições que influenciaram o federalismo norte-americano – a do self-government de Jefferson e a de fortalecimento do poder central de Hamilton –, o Brasil parece ter se apegado à primeira e descartado a segunda.

A liberdade, para a corrente federalista, estaria no processo de descentralização, com o poder central associado a características negativas, como sendo o responsável por tolher as iniciativas das localidades e dos indivíduos. Em contrapartida, observa-se claramente no pensamento do Visconde do Uruguai que o Estado não é o único que pode suprimir as liberdades, esse risco pode vir dos particulares também. O papel do Estado seria de conter as facções, o arbítrio dos particulares, e nesse sentido ele surgiria como o “pedagogo da liberdade”.

A tradição do pensamento político imperial parece não ter se desligado dos pensadores políticos do século XX, como se pode ver, por exemplo, na dívida de Oliveira Vianna com os “homens de mil” do Império, sobretudo com o Visconde do Uruguai. (CARVALHO, 2005).

Ademais, a partir do debate entre centralização e federalismo se podem compreender outros debates que permearam o Império brasileiro, como, por exemplo, a formação dos principais partidos imperiais – conservador e liberal – que tiveram, em relação à forma como o poder seria distribuído pelo território, uma das suas principais divergências programáticas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARACHO, José Alfredo (1986) *Teoria Geral do Federalismo*. Rio de Janeiro, Editora Forense.
- BASTOS, Tavares. (1937), *A província*. São Paulo, Editora- Nacional.
- BOTHE, Michael. (1995), "Federalismo – Um conceito de transformação história", in *O Federalismo na Alemanha*, Fundação Konrad Adenauer, 7, p. 5
- CALDEIRA, João (org.). (1999), *Diogo Antonio Feijó*. São Paulo, Editora 34.
- CARVALHO, Jose Murilo. (2003), *A construção da Ordem: a elite política imperial*. Rio de Janeiro, Editora-Civilização Brasileira.
- _____. (2005), *Pontos e Bordados: escritos de história e política*. Belo Horizonte, Editora UFMG.
- _____. (org.) (1999), *Bernardo Pereira de Vasconcelos*. São Paulo, Editora 34.
- COSER, Ivo. (2008), *Visconde do Uruguai: centralização e federalismo no Brasil (1823-1866)*. Belo Horizonte, Editora UFMG.
- _____. (2009), "Federal, Federalismo", in FERES JÚNIOR, João (org.). *Léxico da história dos conceitos políticos do Brasil*. Belo Horizonte, Editora UFMG.
- DORATIOTO, Francisco. (2008), *General Osório: a espada liberal do Império*. São Paulo, Cia das Letras.
- FIORAVANTI, Maurizio. (2007), *Constitucion: de la antigüedad a nuestros días*. Madri, Editora Trotta.
- LIJPHART, Arend. (2008), *Modelos de Democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. Tradução de Roberto Franco. Rio de Janeiro, Editora. Civilização Brasileira.
- MELLO, Evaldo de. (2004), *A outra independência: o federalismo pernambucano de 1817 a 1824*. São Paulo, Editora 34.
- _____. (1997) *Rubro Veio: o imaginário da restauração pernambucana*. Rio de Janeiro, Editora Topbooks.
- SOUZA, Paulino Jose Soares de (Visconde do Uruguai). (2002), "Ensaio sobre o direito administrativo" In CARVALHO, José Murilo de. (org.) São Paulo, Editora 34.
- TOCQUEVILLE, Alexis. (2008) *De la Démocratie en Amérique I*. France, Editions Gallimard.
- VIOTTI DA COSTA, Emília. (1999), *Da monarquia á República: momentos decisivos*. São Paulo, Editora Unesp.