

A GÊNESE DO FEDERALISMO NO BRASIL

THE GENESIS OF FEDERALISM IN BRAZIL

Allyson Eduardo Botelho de OLIVEIRA*

Roberto de Almeida LUQUINI**

Resumo: O objetivo do trabalho é empreender uma reconstrução histórica da gênese do federalismo no Brasil. A partir de pesquisa bibliográfica, buscou-se compreender o desenvolvimento das tensões entre o poder central e os poderes provinciais ao longo do século XIX, assumindo lugar de destaque o rearranjo institucional promovido pelo Ato Adicional de 1834, que inseriu uma série de elementos federativos no Império. Assim, mesmo após o regresso conservador dos anos de 1840, o Império brasileiro pós Ato Adicional pode ser considerado uma monarquia semifederativa. Deste modo, o federalismo não seria obra original da República, mas deitaria suas raízes no Império. Acompanhou essas tensões um rico debate entre os publicistas do Império, que também foi objeto de análise desta pesquisa.

Palavras-chave: Federalismo brasileiro; Ato Adicional de 1834; Brasil Império; Descentralização política; Autonomia provincial.

Abstract: The objective of this work is to undertake a historical reconstruction of the genesis of federalism in Brazil. Based on bibliographical research, we sought to understand the development of tensions between the central power and the provincial powers throughout the nineteenth century, taking prominence the institutional rearrangement promoted by the Additional Act of 1834, which inserted a series of federative elements in the Empire. Thus, even after the conservative comeback of the 1840s, the Brazilian Empire after the Additional Act can be considered a semi-federative monarchy. Thus, federalism would not be an original work of the Republic, but would have its roots in the Empire. These tensions were accompanied by a rich debate among the publicists of the Empire, which was also the object of analysis in this research.

Keywords: Brazilian Federalism; Additional Act of 1834; Brazilian Empire; Political decentralization; Provincial autonomy.

Introdução

O presente trabalho tem por escopo reconstruir o desenvolvimento histórico da gênese do Federalismo no Brasil, isto é, de seus primeiros passos, ainda sob a égide do Império, muitos anos antes de se consagrar como princípio estruturante da Constituição republicana de 1891. Assim, por meio de pesquisa bibliográfica, buscou-se compreender desde a recepção do conceito de Federalismo no Brasil, inovação

* Mestrando em Direito - Programa de Pós-graduação em Direito - Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG. Belo Horizonte, MG - Brasil. Bolsista CAPES. E-mail: allysson.e.b.o@gmail.com.

** Doutor em Direito - Programa de Pós-graduação em Direito - Universitat de València - UV. València, CV - Espanha. E-mail: robertoluquini@ufv.br.

importada do constitucionalismo norte-americano, até a promulgação da Constituição de 1891, passando pelo rico debate travado a respeito do tema no Império e pela experiência semifederalista do período regencial, momento este que, segundo pesquisas historiográficas recentes, seria a gênese do Federalismo em solo pátrio.

Na primeira seção deste trabalho, buscou-se esclarecer algumas noções gerais a respeito da instituição estudada, como sua origem no constitucionalismo norte-americano, suas características e alguns conceitos-chaves que perpassam o tema, como soberania e autonomia.

Posteriormente, analisou-se o problema da unidade nacional no momento de gestação do Estado brasileiro, ou seja, quando de sua independência política no ano de 1822. O Brasil independente recebeu como herança colonial um amontoado de províncias sem laços entre si. A ideia de Brasil como nação não estava dada. É essa tendência localista que se manifestará na atuação dos deputados brasileiros nas Cortes de Lisboa. Contudo, o propósito colonialista lusitano fez com que esses deputados se unissem ao recém independente Império do Brasil. Buscariam a descentralização política tão almejada pelas elites provinciais na assembleia constituinte que se reuniria em 1823.

Dissolvida a assembleia constituinte, no mesmo ano, pelo Imperador D. Pedro I, muitas foram as críticas à medida despótica, chegando a eclodir movimentos separatistas como a Confederação do Equador. Em 1824 foi outorgada a Constituição Imperial, da lavra do conservador Marquês de Caravelas. O novo diploma inaugurou um Estado Unitário, não atribuindo às províncias qualquer autonomia, o que foi motivo de severas críticas e reações por parte das elites provinciais. Com a abdicação de D. Pedro I em 1831, iniciou-se o período regencial, assumindo o poder os grupos liberais simpatizantes à descentralização política.

Já em 1834, foi publicada uma emenda constitucional, o conhecido Ato Adicional de 1834, que reestruturou a distribuição geográfica do poder político no Império brasileiro. Foram criadas as Assembleias Provinciais, dotadas de competência tributária e outras importantes atribuições. Em 1832, o Código de Processo Criminal ampliou as atribuições do juiz de paz, cargo criado em 1827. Agora, este seria eleito pelos munícipes e responsável por uma série de atribuições, dentre as quais o julgamento de pequenas causas, as primeiras iniciativas nos processos criminais e decidir quem teria direito a voto nos pleitos eleitorais. Em virtude de seu caráter eletivo, esses órgãos foram utilizados pelas elites locais como arma política para perseguição

dos adversários, o que concorreu para a eclosão de diversas revoltas no período regencial.

Interpretada pelos conservadores como efeito da descentralização excessiva ocorrida nos anos de 1830, o remédio para sanar a desordem que se manifestava no Império seria a adoção de medidas de caráter centralizador. Este movimento ficou conhecido como o regresso conservador, e suas principais medidas foram a Lei de Interpretação do Ato Adicional, de 1840, e a reforma do Código de Processo Criminal, de 1841. Com efeito, como mostram as novas pesquisas historiográficas, as medidas centralizadoras se restringiram ao aparato judiciário, que vinha sendo utilizado como arma política.

Assim, as províncias não perdiam em autonomia. Sua arrecadação tributária, por exemplo, em nada diminuiu. Pelo contrário, até aumentou após essas medidas centralizadoras. Deste modo, o Ato Adicional é visto como uma medida fundamental para acomodar os interesses das elites provinciais, de modo a dissuadi-las de participar de qualquer aventura separatista.

Essa tensão entre centralização e descentralização não ficou adstrita ao plano da *práxis* política, mas ganhou lugar de destaque na publicística imperial, sobretudo na figura de dois de seus maiores intelectuais: no campo conservador, visconde do Uruguai, e representando os liberais, Tavares Bastos. Uruguai era defensor de um Estado forte e centralizado que tivesse na Coroa o seu centro de gravidade. Era de um Estado assim constituído que o país precisava e que estava de acordo com os costumes nacionais. Ao contrário, Tavares Bastos defendia uma monarquia federativa, que implementasse no Brasil o modelo de *self-government* norte-americano. O povo somente aprenderia a ser livre se exercesse sua liberdade política, e centralismo do Império seria um obstáculo.

Ao fim, pôde-se perceber que o Império já contava com importantes elementos federativos, vigendo, após o Ato Adicional, uma espécie de monarquia semifederativa. Deste modo, o federalismo não seria obra original da República, como comumente se compreende. Antes, deitaria suas raízes no Império.

Federalismo: noções gerais

Na segunda metade do século XVIII, o risco da emergência de um conflito generalizado era uma preocupação que se abatia sobre as treze colônias norte-

americanas, de modo que era de fundamental importância, para a sobrevivência do recém independente Estados Unidos da América, a criação de instituições políticas capazes de absorver esses conflitos potenciais (GARGARELLA, 2006). É com esta incumbência que Hamilton, Madison e Jay publicam, em 1788, uma série de textos que posteriormente ficariam conhecidos como “O Federalista” (LIMONGI, 2006).

Nos ensaios, os autores defendiam a importância da organização dos Estados, outrora soberanos, em uma Federação. Para os publicistas, somente o governo central poderia garantir a paz, a ordem e a segurança dos Estados Unidos, os Estados seriam mais fortes. Para tanto, deveriam abrir mão de sua soberania em favor do governo central, passando a titularizar a autonomia (HAMILTON; MADISON; JAY, 1984).

Nesta toada, pode-se conceituar o Estado Federal como “aquela forma de Estado em que há distribuição geográfica do poder político em função do território, na qual um ente é dotado de soberania e os outros entes de autonomia” (FERNANDES, 2015, p. 730). A soberania, nos dizeres de Gilmar Mendes, pode ser entendida como “o poder de autodeterminação plena, não condicionada a nenhum outro poder, externo ou interno”, enquanto a autonomia seria a “capacidade de autodeterminação dentro do círculo de competências traçado pelo poder soberano” (MENDES, 2011, p. 828).

A autonomia seria caracterizada, basicamente, por dois elementos, quais sejam, a “existência de poderes governamentais próprios assentados em órgãos auto-organizados” e aquele que “reconhece na posse de competências exclusivas capacidade originária de auto administração” (BARACHO, 1986, p. 21).

Assim, a característica central do Federalismo seria a divisão do poder político entre o governo central e os governos regionais. Além disso, os estudiosos do tema apontam uma série de outras características secundárias, como o bicameralismo, em que uma das câmaras representa as partes integrantes da federação; a existência de uma constituição escrita rígida, ou seja, de difícil modificação por via de emenda constitucional; e, por fim, a existência de uma corte constitucional que realize o controle de constitucionalidade (LIJPHART, 2011, pp. 214-15).

A experiência brasileira: o legado colonial

Antes da consolidação do Estado brasileiro, cumpre destacar que nem mesmo a unidade do Brasil enquanto país estava definida. Discorrendo sobre o sistema de capitânicas hereditárias, José Murilo de Carvalho (1999, p. 156) chama atenção para a

autonomia política dos entes da colônia lusitana: “Poderíamos também dizer que o sistema se aproximava de uma federação, se da expressão guardarmos apenas o aspecto da autonomia política das unidades componentes do todo”.

Ademais, tais províncias ainda eram caracterizadas pelo domínio dos potentados locais, em detrimento do que contemporaneamente se chama poder público, e pela tenuidade dos laços que as uniam. Nesse sentido, José Murilo de Carvalho (1999, p. 156), tratando da temática *centralização x descentralização* na formação histórica brasileira, chama atenção para o legado colonial:

- a) Um poder metropolitano fraco, incapaz de exercer a administração centralizada e que por isto recorria à cooperação do poder privado e à descentralização política e administrativa;
- b) Um poder privado forte mas oligárquico, centrado sobretudo na grande propriedade da terra e na posse de escravos;
- c) Uma colônia que era um ajuntamento de capitânicas frouxamente unidas entre si para as quais o poder do vice-rei era pouco mais que nominal.

Manifestação da ausência do sentimento de unidade pode ser vislumbrada no uso corrente de expressões como “ir do Maranhão ao Brasil”, comum no século XVIII (CARVALHO, 1999, p. 159). É essa ausência de sentimento de nacionalidade que dará o tom da atuação dos deputados nas Cortes de Lisboa, que se consideravam representantes de suas respectivas províncias, e não do Brasil (VIANNA, 1987). Havia, por isso, consideráveis divergências entre as bancadas de cada província nas Cortes lisboetas, fazendo-se presentes, não obstante, alguns consensos, dentre eles a reivindicação de maior autonomia provincial.

A recusa da Corte em atribuir às províncias maior autonomia foi o motivo determinante para a não adesão dos deputados “brasileiros” ao projeto constituinte que ali se esboçava. Destarte, as elites provinciais entenderam por melhor permanecer unidas em torno do governo do Rio de Janeiro e buscarem, na Assembleia Constituinte de 1823, a autonomia provincial.

Já no início dos debates, o deputado Antônio Ferreira França apresentou uma emenda segundo a qual o Império brasileiro compreenderia confederalmente todas as províncias do antigo Império português. Destaque-se que na Assembleia Constituinte de 1823 os termos federação e confederação eram usados indistintamente, designando, ambos, “a reunião de Estados soberanos com o objetivo de resistir a ameaças externas” (COSER, 2008a, p. 946). A inovação da experiência norte americana ainda não havia sido assimilada pelo legislador constituinte originário.

Todavia, a dissolução da Assembleia Constituinte de 1823 e a outorga da Constituição de 1824, de caráter centralizador, bem como a adoção do sistema monárquico, gerou reações por parte de setores da sociedade, que lutavam por mais descentralização política. O grande exemplo desse sentimento de insatisfação foi a Confederação do Equador (1824), um movimento revolucionário, de caráter separatista e republicano, ocorrido em 1824, no Nordeste do Brasil, tendo como centro irradiador a província de Pernambuco. Sobre o pensamento político de Frei Caneca, líder do movimento, chama atenção Denis Antônio de Mendonça Bernardes (2000, p. 215) “As províncias devem ter o máximo de controle sobre a renda gerada em seu território e igualmente sobre sua força armada, incluindo a existência de uma marinha própria”. Como se sabe, a República proclamada pela Confederação do Equador teve vida curta, prevalecendo a unidade do Império. Contudo, os clamores por descentralização não cessaram.

A Constituição de 1824

A opção pela Monarquia, em um contexto em que as antigas colônias hispânicas se autoproclamavam repúblicas e as elites provinciais clamavam por maior descentralização, a princípio, pode parecer contraditória. Sem embargo, o regime monárquico era considerado o meio mais seguro para garantir a ordem social escravocrata, evitando as guerras que assolavam os países vizinhos e mesmo o “haitianismo”, isto é, a revolta dos escravos. A República trazia em seu bojo a possibilidade, ainda que remota, de ameaça do *status quo*.

Além disso, também concorreu para a unidade do Império a formação ideologicamente homogênea da elite política brasileira, na Universidade de Coimbra, caracterizada pela predominância dos estudos jurídicos e impermeabilidade às doutrinas revolucionárias. Educada na “tradição do absolutismo português”, o “Estado forte” era considerado um “valor político” para a elite coimbrã, tendo sua expressão mais bem acabada no desiderato de José Bonifácio de “criar na América um grande Império” (CARVALHO, 2003, p. 42). Tais semelhanças favoreciam um sentimento de identidade, de modo que os conflitos entre as elites não tomassem grandes proporções¹.

Nesta toada, D. Pedro I, após a dissolução da Assembleia Constituinte de 1823, outorga a Constituição Imperial, de 1824, caracterizada por excessiva centralização de poderes e pela ausência de autonomia provincial:

Inteiramente atrelados ao governo central, os Conselhos de Província foram um dos itens mais importantes das irreduzíveis desavenças entre as elites provinciais e o imperador. A Constituição de 1824 previa que as províncias seriam administradas por um presidente nomeado pelo governo central, ao lado de um Conselho eletivo composto por 21 membros, nas províncias mais populosas, e por 12 nas demais. Esses conselhos careciam, entretanto, de qualquer autonomia. Suas resoluções deveriam ser enviadas à Assembleia Geral para serem aprovadas ou não, numa decisão à qual não caberia nenhum tipo de recurso. Nos períodos em que a Assembleia não estivesse reunida, as resoluções seriam examinadas diretamente pelo imperador, que as poderia aprovar ou, caso não concordasse com elas, manter em suspenso até que a Assembleia pudesse enfim se manifestar. Os Conselhos não estavam dotados de competência tributária. Os orçamentos seriam discutidos e aprovados pela Assembleia Geral, única capaz de criar tributos e decidir sobre a aplicação das rendas. Desse modo, retirava-se dos grupos provinciais o controle sobre os negócios de sua província (DOLHNIKOFF, 2005, p. 60).

Os Conselhos das Províncias não gozavam de qualquer autonomia. Mesmo a legislação provincial que viesse a elaborar deveria ser remetida para a Assembleia Geral, dependendo sua validade da aprovação desta. Quando o parlamento imperial não estivesse reunido, caberia ao Imperador, na figura do Poder Moderador, aprovar ou não a legislação produzida pelos Conselhos Provinciais. Ademais, esses órgãos também não eram dotados de autonomia fiscal, posto que não lhes cabia qualquer competência tributária. Isto posto, é forçosa a conclusão de que a Constituição Imperial inaugura um Estado Unitário (MENDES, 2011; FENANDES, 2015), não havendo distribuição geográfica do poder político em função do território.

Sem embargo, o resultado dessa excessiva centralização foi a ferrenha oposição de setores da elite provincial ao imperador, o que, de certa forma, culminou em sua abdicação, em 1831, e na descentralização política operada na primeira metade da década de 1830.

A reforma descentralizadora

O movimento que ficou conhecido como reforma descentralizadora se materializou em basicamente duas leis: o Código de Processo Criminal, de 1832, e, principalmente, o Ato Adicional, de 1834. Os debates parlamentares ocorridos por ocasião da deliberação e votação dessa emenda constitucional sugerem que o conceito de federalismo passa a compreender as inovações norte-americanas, isto é, as províncias de uma monarquia federalmente organizada não mais são vistas como soberanas,

independentes, mas sim como autônomas (COSER, 2008a). A principal modificação que o Ato Adicional trouxe ao arranjo institucional foi a criação das Assembleias Provinciais, dotando-as de efetiva autonomia:

Às Assembleias cabia o direito de determinar as despesas municipais e as provinciais, bem como os impostos que deveriam ser cobrados para fazer frente a tais despesas. Ficava igualmente a seu cargo fiscalizar o emprego efetivo das rendas públicas, tanto provinciais quanto municipais, além do controle final das contas. Tinham, por outro lado, a obrigação de, com esses impostos, fazer construir as obras necessárias ao desenvolvimento da província, prover a segurança da população, com competência para criar e manter uma força policial própria para este fim, e promover a instrução pública (com exceção do ensino superior, de competência do governo central). As Assembleias controlavam também os empregos provinciais e municipais. Era sua atribuição tanto criar quanto suprimir tais empregos, bem como estabelecer os seus ordenados. Deviam igualmente decretar a suspensão ou a demissão do magistrado contra o qual houvesse queixa de responsabilidade. E, por fim, determinar os casos e a forma em que o presidente da província poderia nomear, suspender e demitir os empregados provinciais. Cabia ainda às mesmas Assembleias as divisões civil, judiciária e eclesiástica da respectiva província; a desapropriação por utilidade municipal ou provincial (DOLHNIKOFF, 2005, p. 99).

Com o Ato Adicional de 1834, as Assembleias Provinciais passam a ser titulares de importantes atribuições, como a legislação em matéria tributária e a cobrança de tributos. Também caberiam-lhes promover a educação básica e ainda poderiam criar forças públicas no âmbito das províncias. A atribuição de competências legislativas às províncias inaugura um verdadeiro sistema de divisão de competências entre as duas instâncias (DOLHNIKOFF, 2005), de modo que as Províncias abandonam a mera condição de repartição administrativa do poder central, tornando-se um ente político. Nesse sentido, o Ato Adicional de 1834 teria dado origem “a uma forma híbrida de Estado, a meio caminho da monarquia unitária francesa e da república federal norte-americana – uma **monarquia semifederal**” (LYNCH, 2010, p. 31, grifo nosso).

Se, por um lado, foram as províncias privilegiadas pela reforma descentralizadora, não tiveram a mesma sorte os municípios. Fato é que o Ato Adicional tornou os municípios completamente dependentes do legislativo provincial. Este deveria deliberar acerca das posturas municipais, dos orçamentos, e permitir a contratação de funcionários. O propósito do subjugo das localidades, sem embargo, era a própria viabilização do Estado em construção. O passado de independência das localidades

aliado ao receio de que os potentados locais viessem a colocar em risco a integridade do Estado eram as razões para a supressão da autonomia das localidades. Ademais, a tutela do legislativo provincial forçava as câmaras municipais a se adaptarem aos rituais do Estado moderno.

Mesmo antes do Ato Adicional, já em 1828, os liberais aprovaram a Lei de Organização Municipal, responsável por regulamentar as funções das Câmaras Municipais, que pode ser considerada “um duro golpe na autonomia municipal: afinal, se comparadas com suas antecessoras coloniais, as Câmaras de 1828 tinham atribuições bastante limitadas”. Foram reduzidas a meros agentes administrativos. Consagrou-se assim a chamada doutrina da tutela, que comparava “o município, na ordem administrativa, ao menor, na ordem civil” (LEAL, 1976, p. 75) necessitando ambos do auxílio dos “poderes adultos”.

Se consideráveis foram as mudanças introduzidas pelo Ato Adicional, mais ousadas ainda foram algumas das propostas de sua redação inicial, dentre as quais se destaca aquela de seu artigo primeiro: o governo do império do Brasil será uma monarquia federativa (FERREIRA, 1999). Outra proposição ousada foi tentar atribuir às províncias a prerrogativa de escolher o chefe do Executivo, o regente. Nada obstante, tais propostas não foram bem recebidas pelo Senado, instituição que os liberais também tentaram extinguir.

Inegável foi o mérito do Ato Adicional em acomodar as elites provinciais no arranjo político-administrativo, ao atribuir certa autonomia às Assembleias Provinciais, de modo a desestimulá-las de participar em aventuras separatistas. Nesse sentido, pode-se dizer que “o Ato Adicional seria o caminho para o sucesso da unidade do território luso americano, combinando monarquia com elementos federativos” (DOLHNIKOFF, 2005, p. 65).

Outra obra da descentralização foi a criação do cargo de juiz de paz, em 1827, bem como a ampliação de suas atribuições, por força do Código de Processo Criminal, de 1832. De acordo com tais diplomas, o juiz de paz, que deveria ser eleito localmente, passava a ser o responsável por um rol vasto de atribuições, entre as quais se destacavam as ações iniciais do processo criminal, o julgamento de pequenas causas e contendas relacionadas a pastos e danos à propriedade alheia, a decisão, quando das eleições, de quem teria o direito de voto. Esta última competência fez com que tivessem os juizes de paz influência decisiva nos pleitos eleitorais.

Em virtude da eletividade, na prática, quem ocupava o cargo de juiz de paz era aliado de um algum fazendeiro local – se não o próprio –, que o utilizava com vistas a perseguir interesses pessoais e perseguir inimigos políticos (COSER, 2008b). Desta forma, alerta Visconde do Uruguai que nos *sertões*² a eficácia da ordem legal restava prejudicada pelas “relações de família”, já que a aplicação da lei se tornou arma de perseguição dos inimigos políticos, ao passo que a mesma severidade não se mostrava quando o praticante do ilícito fosse membro do *clã* (COSER, 2008b, pp. 191-92).

O regresso conservador e a autonomia provincial

As medidas descentralizadoras foram responsáveis pela instauração de um verdadeiro caos no Império, colocando em questão sua própria unidade. Revoltas, geralmente fruto de lutas entre as elites provinciais pelo poder, alastraram-se por diversas províncias, ganhando especial repercussão a cabanagem, sabinada, balaiada, farroupilha, tendo havido, inclusive, a proclamação de independência de três províncias revoltosas, quais sejam, Bahia, Pará e Rio Grande. A autonomia conquistada pelo Ato Adicional acirrou a luta pelo poder entre as elites provinciais (FERREIRA, 1999).

Fazia-se necessário, então, a tomada de medidas de cunho centralizador com vistas a reestabelecer a ordem social tão abalada pelas inúmeras revoltas. Assim sendo, em 1840, foi promulgada a Lei de Interpretação do Ato Adicional, que tinha por escopo a centralização do aparato judiciário. Nesse sentido, os juizes de paz, que outrora utilizavam de suas prerrogativas para perseguir interesses particularistas, viram seu rol de competências deveras diminuído. A reforma do Código de Processo Criminal, de 1841, lhes retirava as competências referentes ao processo criminal.

Já no primeiro artigo da Lei de Interpretação, as Assembleias eram privadas de deliberar sobre polícia judiciária. O segundo artigo buscava coibir que as Assembleias alterassem a natureza e atribuições dos cargos criados por leis gerais e que tinham funções relacionadas ao governo geral. Dito de outro modo, procurava-se preservar a divisão de competências. Assim, as Províncias somente poderiam deliberar sobre os cargos relacionados às suas competências e às dos municípios (DOLHNIKOFF, 2005).

Nesse sentido, Visconde do Uruguai afirma que o mérito da Lei de Interpretação do Ato Adicional foi impedir que empregos públicos fossem utilizados com a finalidade de oprimir (COSER, 2008b). O citado diploma legislativo, contudo, não ficou imune a críticas. Com efeito, em 1842 grupos liberais se revoltaram em Minas

e São Paulo, sob o argumento de que as medidas centralizadoras teriam esvaziado as Províncias de sua autonomia conquistada pelo Ato Adicional.

Tais críticas, porém, eram dotadas de inequívoco elemento retórico, visto que, ao voltarem ao poder em 1844, os liberais em nada alteraram os diplomas legislativos oriundos do regresso conservador. Como explica José Murilo de Carvalho (2003, p. 255), malgrado as críticas, os liberais sabiam da importância daquelas medidas para o “exercício do poder”. Ademais, não se sustenta a alegação de que o regresso conservador teria relegado as províncias àquela parca condição a que estavam sujeitas antes do Ato Adicional. Nesse sentido:

Realizada a Interpretação do Ato Adicional, as Assembleias Provinciais continuavam desfrutando da mesma autonomia tributária, com o direito de criar impostos e decidir sobre o destino das rendas arrecadas. Mantinham ainda a prerrogativa de criar uma força policial própria e seguiam responsáveis pelo controle das Câmaras Municipais; além de se manterem encarregadas das obras públicas, da instrução e das divisões civil, judiciária e eclesiástica da respectiva província. Continuavam a gozar do direito de desapropriação imobiliária por utilidade municipal ou provincial, além daquele de regular a administração dos bens provinciais. Por fim, permaneciam legislando sobre os empregos provinciais e os municipais. Foi-lhes vedado apenas alterar os empregos integrantes do aparelho judiciário. A maior parte das atribuições das Assembleias Provinciais, portanto, era mantida tal qual prescrita pelo Ato Adicional. Os pontos alterados não transcendiam a esfera do Judiciário (DOLHNIKOFF, 2005, p. 153).

Assim, a centralização operada pela Lei de Interpretação do Ato Adicional se restringiu aos cargos integrantes do Poder Judiciário, que vinham sendo usados pelas elites locais para perseguir seus adversários políticos. No mais, a autonomia das províncias não foi alterada. No que toca especificamente à autonomia tributária, o regresso conservador em nada a diminuiu, pelo contrário, a arrecadação das províncias tiveram significativo crescimento após o regresso conservador:

Tabela 1 - Arrecadação provincial³

Província	1835-1836	1869-1870
Maranhão	R\$ 153.000\$000	R\$ 754.000\$000
Minas Gerais	R\$ 217.000\$000	R\$ 1.426.000\$000
Bahia ⁴	R\$ 698.000\$000	R\$ 1.980.000\$000

Fonte: Produzida pelo autor com base nos dados de (DOLHNIKOFF, 2005, p. 165).

Desse modo, resta claro que a descentralização trazida pelo Ato Adicional não foi anulada pelo Regresso Conservador, como comumente se afirma⁵. Sem embargo, não há que se falar ainda, é claro, em um modelo federativo, haja vista a incongruência de poder entre governo central e províncias. Em que pese a autonomia tributária provincial, não é razoável comparar a nossa relativa descentralização com o modelo federativo norte-americano. Nesse sentido, aduz José Murilo de Carvalho (1999, p. 170):

Em 1885, já quase ao final do Império, o governo central arrecadava 77% das rendas públicas, ficando as províncias com 18% e os municípios com 5%. Em contraste, nos Estados Unidos, em 1902, as porcentagens eram, respectivamente, 37%, 11% e 52%.

Sendo assim, o Estado brasileiro pós Ato Adicional não mais pode ser considerado um Estado Unitário, como aquele inaugurado pela Constituição de 1824. Coube, portanto, ao Ato Adicional de 1834 romper com a forma unitária de Estado desenhada pela Carta Imperial de 1824. O regresso conservador, ainda que tenha mitigado a autonomia provincial no que toca à organização judiciária, não descaracterizou a organização institucional trazida pelo Ato Adicional.

O embate no plano teórico

O confronto entre a pretensão autonomista das províncias e o intento centralizador do governo central não ficou adstrito ao debate parlamentar, tendo sido objeto de refinadas incursões teóricas na publicística do século XIX, destacando-se, no campo conservador, a figura de Paulino José Soares de Souza, o visconde do Uruguai, marcadamente sua obra *Ensaio sobre o Direito Administrativo* (URUGUAI, 1862), publicada pela primeira vez em 1862. Entre os liberais, marcou o debate a presença de Aureliano Tavares Bastos com sua crítica à centralização imperial. Sua principal obra, *A Província*, foi pela primeira vez publicada no ano de 1870 (BASTOS, 1937).

Se o ponto de partida dos citados autores é o mesmo, qual seja, a ausência da tradição do *self-government* decorrente da colonização portuguesa, seus desdobramentos são diferentes (FERREIRA, 1999). Visconde do Uruguai, embora elogioso do *self-government*, argumenta que “as instituições não podem ser analisadas sem observar as condições sociais” (COSER, 2008b, p. 204). Assim sendo, a

importação de instituições políticas de países como Inglaterra e Estados Unidos seria inadequada. Disto decorre o fracasso da legislação descentralizadora da regência, que não encontrava “respaldo na sociedade civil” (COSER, 2008b, p. 197).

Este descompasso ficou patente diante da instabilidade e ameaça de secessão geradas pelo instituto do juiz de paz e pela prerrogativa de legislar sobre empregos e objetos de competência do poder central, conferida às Assembleias Provinciais pelo Ato Adicional. Nesse contexto, a Lei de Interpretação do Ato Adicional é entendida como uma tentativa de adequar tais instituições à realidade brasileira, evitando assim o perigo de quebra da unidade imperial.

Ao contrário, Tavares Bastos não vê nos costumes brasileiros uma determinação necessária de suas instituições políticas. Invertendo a fórmula de Uruguai, o liberal argumenta que o problema não seria a herança ibérica, mas sim a adoção de instituições políticas que não contribuíssem para sua superação (FERREIRA, 1999). Somente através da descentralização política o povo brasileiro poderia se amadurecer enquanto civilização. As medidas descentralizadoras do início dos anos de 1830, portanto, teriam sido um passo à frente nesse sentido. Entretanto, a legislação centralizadora do regresso interrompeu este processo:

Pondo uma restrição onde a revolução de 1831 pusera uma liberdade, a missão do atual reinado tem sido sujeitar as províncias ao freio da centralização, que as comprime e debilita. Saciadas de uma tutela humilhante, elas aguardam a reforma do pacto social como a sua derradeira esperança. O futuro nos revelará, escrevia o inspirado precursor da democracia brasileira, se nossas províncias, separadas por vastos desertos e mares de longa navegação, podem obedecer à lei dessa centralização forçada, contrária à natureza, e que tolhe sua prosperidade, destruindo as condições de seu desenvolvimento; ou se não se preferirá antes o regime federativo, que multiplique os focos de vitalidade e de movimento a esse imenso corpo entorpecido, onde a vida aparece aqui e ali, mas em cujo restante não penetra, nem pode circular a seiva animadora da civilização (BASTOS, 1937, p. 28).

Boas instituições políticas seriam aquelas que possibilitassem ao povo o autogoverno. Somente o exercício do autogoverno poderia levar um povo à liberdade. A descentralização, entendida como sinônimo de Federalismo, ao permitir a prática da autonomia local, seria a chave para a fruição de direitos civis e da cidadania. A centralização, por sua vez, só poderia levar ao amesquinamento das liberdades individuais.

Quão opostos aos tristes efeitos da centralização os magníficos resultados da federação! Uma quebranta, outra excita o espírito dos povos. Uma extingue o sentimento da responsabilidade nos indivíduos, e esmaga o poder sob a carga de uma responsabilidade universal; a outra contém o governo no seu papel, e dos habitantes de um país faz cidadãos verdadeiros. Uma é incompatível com instituições livres; a outra só pode florescer com a liberdade. Uma tem por condição o funcionalismo hierárquico e ilimitado, exército permanente do despotismo. Bastam à outra poucos agentes, e em caso algum os requer para negócios dos particulares e das localidades. Uma revolve os estados; a outra – a federação – equilibra as forças sociais, e, não reprimindo nenhuma, prossegue sem receio das súbitas reações. Uma é a expressão moderna do império pagão; a outra é o ideal do governo na sociedade criada pela doutrina da consciência livre e da dignidade humana (BASTOS, 1937, p. 35, grifo do autor).

A proposta de Tavares Bastos consistia em uma reforma da sociedade através do aperfeiçoamento de suas instituições políticas. Esta reforma política não seria função da sociedade civil, mas sim das elites políticas, ou seja, deveria vir “de cima” e não “proceder de baixo” (VIANNA, 2004, p. 164-65). Portanto, Bastos defendia um “Estado-reformador”, isto é, aquele que possibilita os meios para que a sociedade, através do exercício do autogoverno, civilize-se (FERREIRA, 1999, p. 123).

Já a proposta de Uruguai mais se aproxima da ideia de um “Estado-tutor”, de um Estado que seria o “pedagogo da liberdade”. Explique-se. Para Uruguai, no caso brasileiro, o despotismo não seria obra do Estado, como ocorreu nos países europeus. Ao contrário, a opressão se daria no âmbito da sociedade civil, pelos potentados locais, de modo que “o poder distante era menos despótico do que o poder próximo” (CARVALHO, 1999, p. 176). A descentralização, desta forma, apenas daria mais poder aos chefes dos *clãs*, sendo o poder central o responsável por assegurar aos colonos as liberdades civis. A proteção estatal seria imprescindível para a proteção dos direitos civis.

Ademais, em um vasto território tão heterogêneo, caracterizado pela dicotomia *civilização* e *sertão*, somente a centralização poderia garantir a unidade (COSER, 2008b, p. 150). As regiões civilizadas seriam aquelas mais povoadas, em que o poder público se fazia presente. Seriam as regiões mais desenvolvidas, em que o hábito do trabalho teria incutido disciplina e interesse nos indivíduos, de modo que estes não estivessem propensos a colocar em questão a ordem social, uma vez que tinham algo a perder. Valorizava-se a propriedade privada. Nas regiões civilizadas, a política era pautada por princípios, por grandiosas ideias. Buscava-se o melhor para o país, e não para um grupo particular.

Já nos sertões, regiões em que o poder público quase não se fazia presente, ficando os colonos, portanto, à mercê dos potentados locais, a política era mero instrumento de busca de interesses particulares, dos clãs. Para Uruguai, o Estado brasileiro teria uma “cabeça muito grande, mas braços pequenos”, isto é, elaborava muitas leis, regulamentos, mas não tinha os meios administrativos suficientes para cumpri-las. Os braços do Estado não chegavam aos sertões, deixando os cidadãos à mercê dos grandes proprietários rurais (COSER, 2008b, p. 173).

Na política, não se debatia um projeto para o país, ao contrário, perseguiam-se os inimigos e procurava-se atender aos interesses familiares. Não havia paz nos sertões. A lei não conferia previsibilidade, pois não era respeitada, em virtude da ausência do poder público. Ademais, nessas regiões, as pessoas não tinham aquele interesse e disciplina que caracterizavam a civilização. Portanto, “não tinham nada a perder”, não havia, portanto, qualquer espécie de obstáculo às perturbações sociais⁶. Não havia aquele amor à propriedade privada de que Uruguai fala ao se referir às áreas civilizadas. Daí que se o poder fosse descentralizado, nos sertões ele seria utilizado com fins particulares, fato que desencadearia conflitos, e, no limite, o separatismo. Segundo Uruguai, foi o que aconteceu no período regencial.

Como explica Gabriela Nunes Ferreira (2010), a questão de fundo do debate entre os dois autores é a relação entre leis e costumes. O que vem primeiro: lei ou costume? Melhor dizendo, boas leis podem mudar costumes viciosos? Ou a relação seria o contrário, a lei só seria eficaz se correspondesse aos costumes de uma dada sociedade? Cada um dos autores defenderá uma resposta diferente para essa indagação. Curioso notar é que ambos apoiam suas teses no texto clássico de Alexis de Tocqueville, *A democracia na América*, embora cada um dele busque nessa obra os elementos que corroborem suas respectivas convicções.

Para visconde do Uruguai, os costumes teriam primazia sobre as leis. Sendo assim, as leis deveriam derivar dos costumes, hábitos, tradições, uma vez que esses seriam seus sustentáculos. A lei que não correspondesse ao costume do lugar não produziria o resultado que dela se espera, mas uma deformação. Foi o que aconteceu, na visão do autor, no período regencial. Na tentativa de se criar o *self-government*, a reforma descentralizadora entregou o poder político às elites locais, que o utilizou em benefício de seu clã. O *self-government* não seria um problema em si. Pelo contrário, visconde do Uruguai é simpático à experiência de autogoverno desenvolvida nos Estados Unidos. Contudo, essa instituição somente renderá bons frutos se estiver de

acordo com os costumes do lugar, caso dos Estados Unidos, ao contrário do Brasil. Ainda assim, a rejeição de visconde do Uruguai pelo *self-government* não é absoluta. De fato, ele crê ser interessante incluir, aos poucos, elementos do autogoverno na vida política brasileira. Entretanto, a margem de mudança que a norma poderia exercer sobre o plano dos fatos seria limitada.

Tavares Bastos inverte o argumento: as leis teriam primazia sobre os costumes. A elas caberiam forjar uma cultura política participativa e local, nos moldes norte-americano e anglo saxão. De fato, o autor liberal confere considerável importância aos costumes, mas não os entende como imutáveis. Desta forma, o problema não seria tanto os costumes que se formaram entre nós como decorrência de nossa colonização pelo absolutismo lusitano, mas sim o marco legal centralizador que insiste em reforçar esses costumes, ao invés de modificá-los. E Tavares Bastos cria nessa possibilidade: o exercício dos direitos políticos somente se tornariam realidade mediante o seu exercício contínuo. Nisso residia a benfeitoria do Ato Adicional de 1834: permitia, através do exercício das liberdades políticas, que a sociedade realizasse seu aprendizado e construísse, aos poucos, uma cultura de autonomia política (FERREIRA, 2010).

A partir dessa compreensão, Tavares Bastos defenderia um novo arranjo do poder, consubstanciado na sua proposta de monarquia federativa, que viria acompanhada do liberalismo econômico, abolição gradual da escravidão, incentivo à política de imigração e ampliação dos serviços de instrução pública. Visconde do Uruguai, por sua vez, era fator do modelo de Estado unitário e centralizado que ele mesmo ajudou a consolidar. Assim, no pensamento do teórico conservador os direitos civis ganhavam primazia sobre os direitos políticos. Esses somente poderiam ser exercido na medida que não colocassem em risco a ordem e a paz social, como aconteceu nas revoltas provinciais. Estariam condicionados, portanto, à situação político e social em que a sociedade se encontrava. Já em Tavares Bastos, os direitos políticos ganham centralidade em seu pensamento político. Seria pelo exercício contínuo desses direitos que a sociedade construiria uma nova cultura política democrática (FERREIRA, 2010).

Considerações finais

O Federalismo está presente no debate público brasileiro desde o surgimento do Brasil como nação independente. Inicialmente compreendido como sinônimo de

confederação, a inovação do constitucionalismo norte-americano passou a ser percebida por volta dos anos iniciais da década de 1830, por ocasião dos debates parlamentares quando da deliberação acerca das medidas descentralizadoras.

Em 1834, a promulgação da emenda constitucional, que ficou conhecida na história política brasileira como o Ato Adicional de 1834, promoveu um verdadeiro rearranjo institucional no Império, instituindo uma série de elementos federativos que permaneceriam até o a proclamação da República em 1889. Mesmo o movimento regressista de 1840 não suprimiu boa parte desses elementos, como aponta Miriam Dolhnikoff (2005). Como visto, as medidas centralizadoras restringiram-se aos cargos da estrutura judiciária, que vinham sendo utilizados com finalidades políticas pelas elites locais e provinciais.

Assim, mesmo após o regresso conservador, permaneceram no arranjo institucional do Império elementos federalistas, como a divisão de competências entre o poder central e as províncias, sendo essas dotadas de competências tributárias que, inclusive, aumentaram após as leis centralizadoras. As províncias continuaram sendo competentes para instituir uma força pública, para promover a instrução pública e para gerir os cargos nos âmbitos das províncias e de seus municípios.

Se, por um lado, o Império não contava com uma câmara cuja função seria representar suas partes componentes, já que o Senado, uma vez que a nomeação de seus membros era prerrogativa do Imperador, não exercia esse papel, por outro lado, a Câmara dos Deputados exercia essa função. Era nessa câmara baixa que as elites provinciais se arvoravam na defesa de seus interesses, sendo um *locus* por excelência de negociação e representação dos interesses provinciais (DOLHNIKOFF, 2005).

Decerto, o Império pós Ato Adicional de 1834 não pode ser considerado uma federação, já que continuaram a existir importante elementos centralizadores que impediam essa conformação. Como o Presidente da Província, que era nomeado pelo Imperador. Ainda que aquela figura não gozasse de poder substantivo, seja na gestão, seja no processo legislativo provincial, é inegável que sua nomeação pelo poder central operava uma mitigação na autonomia política das províncias. Além disso, o controle de constitucionalidade político – o *judicial review* ainda não existia no Brasil – era exercido pelo Parlamento, modelo que privilegiava as províncias com maior representação, em detrimento da força normativa da Constituição Imperial.

Nesse sentido, Dolhnikoff (2005) explica que no que tange ao Federalismo propriamente, as principais inovações trazidas pela Constituição republicana de 1891

seriam (1) a substituição do Presidente de Província nomeado pelo Imperador por um Governador de Estado eleito; (2) o Senado Federal deixou de ser vitalício e nomeado pelo Imperador, tornando-se eletivo, temporário e agora exercendo a função de representar os interesses dos Estados; (3) criou-se a justiça estadual; (4) criou-se o Supremo Tribunal Federal, órgão responsável pelo controle de constitucionalidade.

Decerto, não se pode falar que o Império pós Ato Adicional seria uma Monarquia Federativa, como queria Tavares Bastos. Tampouco seria correto continuar a crer que o Federalismo é obra de inteira originalidade da República. Com efeito, embora a República tenha instituído importantes inovações na distribuição territorial do poder político, o Império já contava com elementos federalistas, de modo que seu arranjo institucional após o Ato Adicional pode ser considerado uma Monarquia Semifederalista.

Referências

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria geral do federalismo*. Rio de Janeiro: FORENSE, 1986.

BASTOS, Tavares. *A província: estudo sobre a descentralização no Brasil*. São Paulo, Rio de Janeiro, Recife: Companhia editora nacional, 1937.

BERNARDES, Denis Antônio de Mendonça. O papel de Frei Caneca na Independência do Brasil. In: ANDRADE, Manuel Correia de; FERNANDES, Eliane Moury; CAVALCANTI, Sandra Melo (Org.). *Brasil: 1701-1824*. Brasília: CNPq; Recife: Fundação Joaquim Nabuco; Editora Massangana, 2000.

CARVALHO, José Murilo de. Federalismo e centralização no Império brasileiro: história e argumento. In: _____. *Pontos e bordados: escritos de história e política*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

_____. *A construção da ordem: a elite política imperial. Teatro de sombras: a política imperial*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

COSER, Ivo. O Conceito de Federalismo e a Ideia de Interesse no Brasil do Século XIX. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 941-981, 2008a.

_____. *Visconde do Uruguai: centralização e federalismo no Brasil, 1823-1866*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008b.

DOLHNIKOFF, Miriam. *O pacto imperial: origens do federalismo no Brasil do século XIX*. São Paula: Globo, 2005.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 7. ed. Bahia: JusPODIVM, 2015.

FERREIRA, Gabriela Nunes. *Centralização e descentralização no Império: o debate entre Tavares Bastos e Visconde do Uruguai*. São Paulo: Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo; Ed. 34, 1999.

_____. A relação entre leis e costumes no pensamento político e social brasileiro. In: FERREIRA, Gabriela Nunes; BOTELHO, André (orgs). *Revisão do pensamento conservador: ideias e política no Brasil*. São Paulo: Huitec: Fapesp, 2010, p. 55-75.

GARGARELLA, Roberto. Em nome da constituição. O legado federalista dois séculos depois. In: BORON, Atilio Alberto. (Org.). *Filosofia política moderna. De Hobbes a Marx*. Buenos Aires; São Paulo: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales; DCP-FFLCH, Departamento de Ciências Políticas, Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, USP, Universidade de Sao Paulo, 2006. p. 169-188.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *O federalista*. Trad. Heitor Almeida Herrera. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1984.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 3. Ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1976.

LIMONGI, Fernando Papaterra. “O Federalista”: remédios republicanos para males republicanos. In: WEFFORT, Francisco (Org). *Os Clássicos da Política*. São Paulo: Atica, 2006.

LYNCH, Christian Edward Cyril. Quando o regresso é progresso: a formação do pensamento conservador saquarema e de seu modelo político (1834-1851). In: FERREIRA, Gabriela Nunes; BOTELHO, André (orgs). *Revisão do pensamento conservador: ideias e política no Brasil*. São Paulo: Huitec: Fapesp, 2010, p. 25-54.

LIJPHART, Arend. *Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. Trad. Roberto Franco. 3ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; *Curso de Direito Constitucional*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

URUGUAI, Visconde do. *Ensaio sobre o Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, Typographia Nacional, 1862.

VIANNA, Oliveira. *Populações meridionais do Brasil*. Vol. 1. Rio de Janeiro: EDUFF, 1987.

VIANNA, Luiz Werneck. Americanistas e iberistas: a polêmica de Oliveira Vianna com Tavares Bastos. In: *A revolução passiva: iberismo e americanismo no Brasil*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Revan, 2004.

¹ Segundo José Murilo de Carvalho (2003, p. 72-3), os impulsos autonomistas ou separatistas foram freados pelos “laços de amizade criados durante o período escolar”. A título de exemplo, relembra o autor

a amizade firmada entre dois dos artífices do regresso conservador, Visconde do Uruguai e o Marquês do Paraná, em Coimbra.

² Sertão, na obra de Visconde de Uruguai, consiste na categoria que designa as localidades afastadas do poder central, que não são alcançadas pelo poder estatal. A vida nos sertões seria caracterizada pela violência, predominância dos laços familiares em detrimento da lei e ausência do poder público.

³ O crescimento na arrecadação das províncias foi bem superior à inflação acumulada entre 1835 e 1870, de cerca de 130%.

⁴ Os períodos de análise na Bahia são, respectivamente, 1839-1840 e 1870-1871.

⁵ Nesse sentido, ver: BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes. *História constitucional do Brasil*. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

⁶ Segundo Coser (2008b, p. 148), o sertão pode ser visualizado na seguinte passagem de Grande Sertão: Veredas, de Guimarães Rosa: “O senhor sabe: sertão é onde manda quem é forte, com as astúcia. Deus, mesmo quando vier, que venha armado!”.

Artigo recebido em 29 de junho de 2020.
Aceito para publicação em 29 de setembro de 2020.