

Conferindo importância ao Brasil imperial, os historiadores têm envidado esforços para melhor compreender os conflitos políticos e sociais que se desenvolveram no século XIX. Um dos marcos nessa direção foi a publicação, em 1987, do *Tempo Saquarema*, de Ilmar de Mattos. No decurso da obra fica evidenciado o quanto as questões atinentes à formação do Estado Imperial no Brasil estiveram vinculadas à constituição da classe senhorial. Legitimando essa relação, a Coroa passou a exercer o papel de partido, tanto por assegurar a ordem escravista, quanto por executar as ações necessárias à administração dos interesses diferenciados e hierarquizados da sociedade. Ainda conforme o autor, a classe senhorial afeita aos princípios da Ordem e Civilização, valeu-se do Estado para construir sua unidade e levar adiante uma expansão e direção, o que lhe possibilitou diferenciar-se, por exemplo, do simples plantador escravista, que consumia parte importante do tempo disponível nos domínios de sua propriedade (MATTOS, I. R, 1994).

Decorridas quase duas décadas, a produção historiográfica centrada na dinâmica política do Brasil imperial reafirma sua vitalidade com a publicação de *O Pacto Imperial: as origens do federalismo no século XIX*, de Miriam Dolhnikoff. Apresentado originalmente como tese de doutorado em História Social na Universidade de São Paulo, o argumento central da obra sustenta que, a despeito das reformas políticas conduzidas por liberais e conservadores nas décadas de 1830 e 1840, "o projeto federalista foi vitorioso". A razão desse êxito, assegura a autora, pode ser verificada não apenas pela capacidade dos federalistas de se adequarem à realidade monárquica, mas sobretudo por terem avançado em proposições que, ao fim e ao cabo, introduziram mudanças importantes no arranjo político-institucional após a abdicação de D. Pedro I, em 1831.

*O Pacto Imperial* assume, portanto, a sua disposição para o debate, já que se propõe rever alguns pressupostos clássicos da historiografia brasileira sobre a estrutura política do Brasil Império. Para tanto, a abordagem apresentada questiona as interpretações de Sérgio Buarque de Holanda, Maria Odila da Silva Dias, Ilmar de Mattos, José Murilo de Carvalho e de Evaldo Cabral de Mello, as quais creditam à consolidação dos territórios luso-americanos em uma única nação e à construção do Estado ao regime monárquico, responsável igualmente pelo triunfo do Estado unitário centralizado. Para Miriam Dolhnikoff, estas análises induzem a subestimação do papel desempenhado pelas "elites provinciais" nos processos decisórios. A inovação do estudo reside justamente em sua capacidade de demonstrar que a unidade do território da América lusitana tornou-se possível graças a assimilação e a acomodação destas "elites" em um arranjo institucional que lhes propiciou tanto a autonomia para administrarem suas provinciais, quanto participarem do governo central por meio das representações que elegiam para a Câmara dos Deputados.

Para além de excitar o debate historiográfico, a importância e solidez de *O Pacto Imperial* consistem na maneira como a autora, reunindo uma

documentação extensa e variada, conseguiu lançar luz sob diversas iniciativas e estratégias de caráter federalista que estimularam o jogo político e institucional durante o Período Regencial (1831-1837) e que, não obstante as investidas propostas pelo Regresso Conservador, acabaram se firmando durante o Segundo Reinado. Para Dolhnikoff, ao mesmo tempo em que "a opção pela monarquia tornava o Brasil uma exceção no continente, a escolha de um modelo de tipo federativo denunciava sua inapelável vocação americana".

O primeiro capítulo investiga os dois principais projetos liberais que obtiveram grande prestígio a partir do processo de Independência. Inicialmente, tem-se como foco de análise os defensores do projeto federalista que enxergaram na abdicação do imperador D. Pedro I o momento propício para "acomodar as elites provinciais no interior do novo Estado", garantindo-lhes a iniciativa política e participação efetiva nas decisões de governo. Embora guardasse divergências internas e carecesse de um programa único, a partir de 1831, esse projeto tornar-se-ia vitorioso, já que empreenderia as reformas e, através delas, reorganizaria o aparato institucional. Na concepção dos defensores do federalismo, a ampliação da representatividade do Estado deveria atender prioritariamente as demandas das "elites provinciais" assegurando a sua hegemonia e, dessa maneira, mantinha-se obstruída a execução das mudanças estruturais que pudessem minar os fundamentos da sociedade escravista.

Concorrendo com esse projeto encontravam-se os herdeiros do liberalismo ilustrado que desde o período pombalino desempenhavam funções preponderantes no aparelho do Estado luso-americano. Defensores de reformas sociais mais abrangentes, se comparados com a corrente federalista, os principais representantes do liberalismo iluminista propugnavam por um projeto de nação inspirados nos padrões europeu de Civilização com o qual tornar-se-ia possível a incorporação de todas as categorias sociais consideradas indispensáveis à consolidação da comunidade nacional. Nos trabalhos constituintes de 1823, o então deputado José Bonifácio de Andrada e Silva, reputado como um dos maiores expoentes dessa matriz liberal, entregou para apreciação dos seus pares uma *Representação* que tencionava extinguir gradualmente a escravidão, convertendo o contingente desses indivíduos "em cidadãos úteis, ativos e morigerados" (SILVA, J. B. de A, 1988). No entendimento desse agrupamento, a prevalência de um Estado forte e centralizado que garantisse ao governo central o monopólio da iniciativa política, assim como assegurasse à elite branca letrada as condições de direção administrativa era pré-requisito fundamental, tanto para efetivar as reformas pretendidas, quanto para forjar a própria identidade nacional.

Segundo Miriam Dolhnikoff, a diferença primordial entre os dois projetos liberais estava no modelo de reforma que preconizavam. Os liberais ilustrados, concentrando sua atuação a partir do Rio de Janeiro, ambicionavam levar adiante um projeto Civilizador que contemplasse uma proposta de inclusão dos variados setores sociais. Congregando apoios decisivos entre as "elites provinciais", os liberais federalistas derrotaram o projeto dos seus opositores, obliterando, assim, qualquer tentativa de estender a participação social. Combinando a autonomia provincial em um regime representativo para os grupos dominantes, a "proposta de monarquia federativa" foi implementada a partir das reformas liberais da década de 1830, mormente com a aprovação do Ato Adicional de 1834, situação que não viria a se alterar mesmo após a revisão conservadora da década de 1840.

Para a autora, convocados a tomar parte nos desdobramentos políticos ocorridos após o sucesso da Revolução do Porto em 1820, "os grandes proprietários, comerciantes, os *homens bons*, então com participação política restrita às Câmaras Municipais, tiveram que se articular para assumir o governo provincial". Controlando as administrações provinciais, estas lideranças articularam a eleição dos deputados para as Cortes de Lisboa, se puseram à frente do processo de Independência, participaram também das eleições dos deputados para a Constituinte e posteriormente para a Câmara Geral. Enfim, se constituindo enquanto "elite política", estes agrupamentos regionais puderam engajar-se no processo de construção do Estado, assumindo simultaneamente as tarefas de direção nacional e provincial. Dolhnikoff não deixa de observar, no entanto, que ao governo provincial caberia controlar o poder local, subministrando-lhe os meios necessários para que suas autoridades pudessem se comportar adequadamente ante as exigências políticas de um Estado moderno e disciplinador.

No segundo capítulo, o eixo de análise centra-se nos debates parlamentares ocorridos a partir de 1831 quando tiveram início na Câmara dos Deputados as reformas liberais, especialmente com a aprovação do Ato Adicional. Naquele momento, conforme sustenta, um novo arranjo institucional foi implementado e os governos provinciais finalmente conquistaram a autonomia que tanto desejavam. Não menos importante, a negociação de uma reforma constitucional revelou-se em eficiente mecanismo para redefinir as competências de Estado entre o centro e as províncias de modo que não viesse comprometer a unidade nacional.

Com as reformas liberais da década de 1830, as "elites provinciais" se inseririam definitivamente nas decisões de governo. Interessados na nova correlação de poder que se firmava, os grupos regionais teriam melhores motivos para se empenhar na defesa da unidade nacional da antiga América portuguesa. É justamente nesse ponto que os pressupostos teóricos levantados por Miriam Dolhnikoff mais se afastam das formulações clássicas da historiografia brasileira, já que essas tenderam a identificar as desavenças políticas entre liberais e conservadores como resultado das incompatibilidades entre os que sustentavam a proposta de descentralização política e os que defendiam a centralização. Em decorrência dessa interpretação, consolidou-se a idéia de que a viabilidade do Estado nacional ocorreu em função de, na maior parte do período imperial, ter prevalecido a centralidade monárquica.

Nesse sentido, as dissensões entre Luzias e Saquaremas, para além dos discursos que os antagonizava, centravam-se na forma como ambicionavam distribuir o aparelho de Estado pelo território imperial. Para se tornar eficiente, a divisão pretendida precisaria ser traduzida em um projeto de envergadura nacional o qual, afastando-se dos interesses locais, considerasse os anseios das "elites provinciais". Em várias ocasiões, o leitor é aconselhado a observar com cuidado as divergências existentes entre os dois grupos políticos, evidenciando que as suas posições não eram totalmente irreconciliáveis: "Não os dividiam posições antagônicas irreduzíveis, segundo as quais os conservadores seriam a favor da centralização e os liberais defenderiam o municipalismo ou a descentralização".

Independente de quem estivesse à frente das reformas empreendidas, a nomeação do presidente de província, por exemplo, continuou sendo uma atribuição do governo central até o fim do período imperial. Por isso, a constatação de que nenhum dos dois lados desconsiderava a divisão

equilibrada do aparato de governo, já que, para liberais e conservadores, àquela autoridade permaneceria sendo um agente executivo do governo imperial na província. Principal elo de comunicação entre o Rio de Janeiro e a província, cabia ao presidente, entre outras funções, zelar pelas questões administrativas, pela manutenção do sossego público e aplicação de medidas de caráter econômico que facultassem a integração entre as diversas províncias. O presidente, de fato, esteve longe de ser um empecilho para a autonomia regional.

Dessa maneira, de acordo com *O Pacto Imperial*, a autonomia conquistada pelas "elites provinciais" não deveria confundir-se com os interesses localistas. Daí o empenho dos próprios liberais que, na Câmara dos Deputados em 1828, ainda no governo centralista de D. Pedro I, aprovaram, sem prévia discussão, a lei elaborada no Senado que restringia as atribuições das Câmaras Municipais. Pela nova legislação, além de estarem obrigadas à prestação de contas da sua administração ao Conselho de Província, as Câmaras também ficaram impedidas de decidir livremente sob alguns assuntos importantes para a municipalidade. Itens como arrecadação de impostos ou mesmo a sua aplicação estavam, a partir de então, sujeitos às decisões dos Conselhos nas capitais, o que facultou à autora reiterar a conclusão de que a lei de 1828 significou a tentativa de transmutação das Câmaras Municipais em meros agentes administrativos. A rigor, no que concerne às localidades, predominou a subordinação do poder municipal ao aparelho burocrático provincial.

Estando convencidos de que a excessiva liberdade camarária poderia ameaçar o próprio Estado Nacional, os liberais deliberaram por uma organização municipal ancorada em duas instâncias básicas. A primeira foi a instituição, em 1827, do juiz de paz, uma poderosa autoridade municipal com amplas competências judiciais e policiais. A segunda, por sua vez, sobreveio com as modificações das funções do Senado da Câmara em 1828 e, posteriormente, com a aprovação em 1832 da emenda constitucional que resultaria no Ato Adicional (1834). Ressalta-se, portanto, que a vigoração desse último dispositivo levou as Câmaras Municipais a se encontrarem ainda mais dependentes das decisões advindas das capitais. O Legislativo provincial, por exemplo, passou a ter total exclusividade na aprovação das *posturas* municipais que, de outro modo, não teriam validade legal. Aos deputados provinciais também competiam decidir sobre os orçamentos das vilas e municípios, alterando as mudanças que achassem convenientes. Enfim, nem mesmo a contratação de funcionários seria aceita se as Assembleias provinciais assim não resolvessem.

A contrapelo do que pretendiam os liberais, as reformas sob sua direção atingiram resultados diversos. Caso emblemático foi o do juizado de paz que, ao invés de aplacar as tensões locais, utilizou-se do cargo para atender aos interesses privados, mormente quando os potentados disputavam o poder em suas localidades. Lançando mão de diversas estratégias, as facções locais procuraram controlar o magistrado eleito e a que perdia sofria a perseguição do novo juiz. Essas autoridades freqüentemente eram acusadas de serem corruptas e incompetentes. Por conseqüente, não tardou para que as mais diversas lideranças imperiais questionassem a amplitude de seu poder.

A partir de 1837, os conservadores tornaram-se hegemônicos no controle político do Estado imperial. Diversamente do que defenderam nos anos de 1832 e 1834, quando se materializaram as reformas liberais, os

conservadores concentraram seu programa reformista na organização judiciária, onde justamente ocorriam as maiores críticas às mudanças liberais. Elegendo como discurso a necessidade de afastar o caos e a anarquia, o Partido Conservador combateu, sobretudo, o direito das Assembléias provinciais intervirem no funcionamento da magistratura e esvaziou as diversas prerrogativas que possuía o juiz de paz. Em vista disso, a centralização do judiciário e a substituição dos juizes por funcionários nomeados pelo governo central foram as principais alterações levadas adiante pela nova facção dominante. De resto, a Interpretação do Ato Adicional (1840) objetivou tão-somente a adequação de determinados itens, enquanto resguardou a divisão de competências entre o centro e as províncias, característica essa imprescindível ao sistema federalista que no Brasil, a despeito das divergências e como sustenta Miriam Dolhnikoff, vinha sendo implementado.

Decorrida a revisão dos conservadores, a Câmara dos Deputados permaneceu sendo um espaço privilegiado de representação dos interesses provinciais. Os deputados eleitos demonstravam-se sempre bem dispostos na defesa de sua província, independentemente dos rumos que estivessem sinalizando o partido que os elegeram. A própria composição ministerial refletia o peso da bancada provincial. Por isso, Bahia, Pernambuco e Minas Gerais, com maiores bancadas, foram largamente beneficiadas no preenchimento das pastas ministeriais.

No capítulo seguinte, Miriam Dolhnikoff se propôs a acompanhar mais detidamente a situação das províncias de Pernambuco, São Paulo e Rio Grande do Sul, cujas trajetórias históricas, políticas e socioeconômicas exigiam, cada qual a sua maneira, interesses e soluções específicos. Não obstante as particularidades de cada região, identifica que nestas províncias a proposta federalista influenciara largamente os grupos dominantes. Ali, a análise da atuação dos governos regionais denota a autonomia conquistada mesmo depois do Regresso. Não lhe escapa também a observação de que a tributação, a força policial, os empregos e as obras públicas constituíram-se instrumentos fundamentais, não apenas para o exercício da autonomia, mas porque essas funções capacitaram as "elites provinciais" no difícil exercício da política a ponto delas lograrem participações importantes na organização e direção do aparato institucional projetado pelo Estado nacional. No tocante à arrecadação, por exemplo, conclui que para as províncias a autonomia tributária poderia ser aferida pelas suas capacidades em coletar e investir internamente os impostos instituídos.

A existência de competências paralelas e a autonomia reivindicada pelas províncias, em diversas ocasiões, geraram tensões e desacordos entre as "elites" regionais e o governo central. Os pontos de mais difícil entendimento entre essas instâncias governativas estiveram relacionados à capacidade da província conceder aposentadoria para os funcionários públicos, à taxação de produtos oriundos de outras áreas regionais e ao recrutamento forçado. Por outro lado, conquistada a autonomia provincial, a disputa entre facções internas também contribuiu para a eclosão de alguns levantes armados. Todavia, na resolução desses conflitos a atuação do próprio aparato institucional revelar-se-ia extremamente eficiente.

No quarto e último capítulo, Miriam Dolhnikoff analisa os conflitos e negociações apresentados pelos representantes das "elites provinciais" na Câmara de Deputados. Em temas polêmicos, como os direitos de tributação ou acerca do recrutamento forçado, os interesses provinciais poderiam discrepar entre si ou mesmo chocar-se com as decisões da política nacional.

Descontadas as animosidades e acusações recíprocas, essas dissensões acabaram encontrando suas soluções no interior da própria institucionalidade, preservando assim a estabilidade do Estado imperial.

Salienta a autora que a propensão demonstrada pelos deputados na Câmara para resguardar os interesses econômicos das suas províncias não poderia ser automaticamente transferida para a defesa da "elite econômica" regional. Evidencia-se, portanto, que o aparato institucional organizado a partir das reformas dos liberais na década de 1830 conseguiu acomodar em seu interior os mais diversos e conflitantes interesses provinciais e, simultaneamente, resguardou a unidade nacional. Assim, ao procurar articular e dar feição ao aparato institucional, as "elites provinciais" participaram efetivamente da consolidação do Estado e da nação brasileiros. Enfim, foram as verdadeiras artífices do *Pacto imperial*, já que não apenas modelaram um Estado monárquico com fortes inclinações federalistas, como também garantiram a primazia dos interesses dos grupos regionais em detrimento de outros segmentos sociais que, a exemplo dos homens livres pobres e escravos, aspiravam por reformas sociais mais profundas.

Ao apontar novos caminhos e perspectivas para se pensar a natureza política do Estado imperial numa temática que, até então, apresentava fortes convergências na historiografia, o livro de Miriam Dolhnikoff reabre uma discussão que, sem dúvida, merece a atenção de todos os estudiosos que se interessam pelo tema.