

## UNIÃO NEGOCIADA

O PACTO IMPERIAL: ORIGENS DO FEDERALISMO NO BRASIL

Miriam Dohnnikoff. São Paulo: Editora Globo, 2005.

LUCIA MARIA PASCHOAL GUIMARÃES

Os estudos de história política atravessam uma fase de vigorosa renovação, impulsionada pelo contato com as outras ciências sociais e pelas trocas com as demais disciplinas, sem falar no interesse que a pesquisa documental voltou a despertar nos historiadores. No Brasil, entre outras contribuições, esse movimento historiográfico tem estimulado a retomada de certos temas clássicos que se pensavam esgotados, a exemplo do processo de formação do Estado nacional nos antigos domínios da América portuguesa.

De modo geral, ainda que por abordagens diversas, formou-se uma espécie de consenso na historiografia brasileira de que a unidade nacional foi forjada por meio da centralização política e administrativa, imposta com mão de ferro pela Corte do Rio de Janeiro às províncias. O fortalecimento do poder central, por sua vez, resultara da ação conservadora desencadeada no final da década de 1830, também conhecida por “regresso”, que tal como o nome indica significava o abandono da experiência da descentralização política, posta em prática durante o período da Regência.

Essa interpretação apóia-se, sobretudo, numa fonte de época: o ensaio *Ação, reação e transação*, publicado sob a forma de panfleto em 1855, escrito por Justiniano José da Rocha, jornalista e político ligado ao partido Conservador. Segundo Justiniano, a construção do Estado brasileiro desdobrou-se em três fases. A primeira, batizada de *Ação* (1822-1836), caracterizou-se pela (...) *luta dos elementos monárquico e democrático*, se estendeu por todo o primeiro reinado e foi sucedida do (...) *triunfo democrático incontestado*, com a promulgação de uma série de reformas, aprovadas a partir da abdicação de d. Pedro I. Bem entendido que na retórica de Justiniano os termos *monárquico e democrático* eram utilizados para designar os partidários, respectivamente, da centralização e do federalismo. Já a segunda fase, a *Reação* (1836-1852), distinguiu-se pela pressão conservadora, que tal qual um rolo compressor teria esmagado as conquistas liberais alcançadas na primeira metade do período regencial, abrindo o caminho para o *domínio do princípio monárquico*, ou seja, da centralização política. A síntese entre as duas fases antagônicas daria origem ao terceiro momento, o da *Transação*, caracterizado pelo advento

da *política da conciliação*, inaugurada pelo gabinete que ascendeu ao poder em setembro de 1853.

O livro de Miriam Dohnnikoff escova a contrapelo o pretensão esquema dialético de Justiniano da Rocha. Parte da premissa de que as reformas da década de 1830, em particular o Ato Adicional, deram um novo perfil político-institucional ao Império, com a introdução de elementos de natureza federalista. Tal configuração, apesar da revisão conservadora dos anos 1840, não foi afetada nos seus aspectos fundamentais, ao contrário do que afirmam o ensaio de Justiniano e as interpretações historiográficas que lhe são tributárias.

A autora constrói uma problemática bastante original: a de que a unidade de todo o território da América portuguesa, sob a hegemonia do governo do Rio de Janeiro, foi possível não pela neutralização das elites provinciais e pela centralização, mas graças à implementação de um arranjo político por meio do qual essas elites se acomodaram. Elas passaram a dispor de significativa parcela de autonomia para administrar suas províncias, ao mesmo tempo em que obtiveram garantias de participação efetiva no processo decisório, através de suas representações na Câmara dos Deputados. A solução engendrada *resultou de um processo no interior do qual as elites provinciais se constituíram como elites políticas, comprometidas com o novo Estado, evitando assim a sua fragmentação* (p. 19).

Para desenvolver seus argumentos, Dohnnikoff, inicialmente, identifica as principais diferenças entre os dois projetos, que desde a época da independência polarizaram o debate político a respeito da organização institucional do novo Estado: o unitarista, abraçado pelos herdeiros da ilustração pombalina, e o federalista, defendido por liberais, representantes das diversas províncias que integravam a antiga colônia portuguesa. Do cotejo entre ambos, conclui que o cerne da divergência estava na capacidade de intervenção do poder central nas províncias. Por essa linha de raciocínio, deduz que a reforma liberal da década de 1830 significou a vitória do projeto federalista (p. 14). No seu entender, a nova legislação consagrou a divisão de competências tributária, legislativa e coercitiva entre o governo central e as províncias, além de legitimar a autonomia provincial, sem contudo colocar em risco a unidade da América lusitana e a construção de um Estado nacional.

Tais prerrogativas, de acordo com obras clássicas, inspiradas no ponto de vista de Justiniano da Rocha, teriam sido anuladas com a revisão das reformas liberais, intentada pela política do “regresso”. Esta versão dominante é contestada por Miriam Dohnnikoff, que faz uma nova leitura crítica da Lei de Interpretação do Ato Adicional. Embora reconheça que a centralização do poder judiciário limitou a amplitude da autonomia provincial, ela demonstra que as alterações implementadas, no fundo, não significaram o fim das franquias provinciais, uma vez que se conservaram intactas a maior parte das atribuições das assembleias provinciais, tal qual previsto na emenda de 1834. Tampouco excluíram a participação das elites regionais no governo central.

Na comprovação desses pressupostos, Dohlnikoff se escora em volumosa pesquisa documental. Analisa a estrutura e o funcionamento das administrações provinciais, no período posterior ao “regresso”, tomando como casos exemplares as províncias de Pernambuco, São Paulo e Rio Grande do Sul. A amostragem, aliás, é bem pertinente, pois as três unidades territoriais se localizavam em regiões geográficas diversas, cada qual com um passado peculiar que as diferenciava e um presente que gerava o atendimento de demandas e interesses específicos. O exame minucioso da atuação dos respectivos governos e assembleias serve de base para evidenciar de que maneira o desempenho das competências para estabelecer impostos, organizar a força policial, criar empregos e realizar obras públicas constituíram atributos fundamentais no exercício efetivo da autonomia, do mesmo modo que auxiliaram na conformação das elites provinciais como elites políticas articuladas ao Estado nacional. Presta-se, ainda, a uma reflexão a respeito da inserção daquelas elites no governo central, quer na composição dos gabinetes imperiais, quer através da sua representação na Assembléia Geral do Império.

*O pacto imperial: origens do federalismo no Brasil* é uma síntese original e reabre o debate sobre a formação do Estado nacional, propondo novos encaminhamentos que, sem dúvida, deverão ser objeto da atenção dos especialistas. De fato, o Ato Adicional deu um novo desenho à organização político-institucional do país recém independente, com a adoção de certos princípios federalistas que contribuíram para acomodar as elites provinciais e integrá-las ao novo Estado. Neste sentido, pode ser considerado como o embrião do federalismo no Brasil. Porém, não deve ser entendido como uma vitória do projeto federalista. Como a própria autora esclarece, a emenda à Constituição implicou concessões. E não foram poucas. Basta comparar a proposta original, apresentada em 1831, ao texto que veio a ser aprovado em 1834. A longa tramitação do projeto nas duas casas do parlamento, pontuada por avanços e recuos, onde não faltou nem mesmo uma tentativa de golpe de Estado — o abortado golpe da Chácara da Floresta (1832), constitui um forte testemunho das dificuldades que permearam o processo de ajuste entre os liberais partidários do federalismo e os adeptos do unitarismo, os chamados constitucionalistas. Visto por esse prisma e considerando o contexto histórico em que foi aprovado, não seria incorreto afirmar que o Ato Adicional representou a reforma possível. Resultou de um pacto negociado entre as elites políticas de forma a garantir a governabilidade, a preservar o regime monárquico e, por tabela, a unidade nacional. Talvez por esse motivo, a Lei de Interpretação, apesar de toda a celeuma que provocou, exceto a centralização do poder judiciário, não tenha produzido tantas alterações substantivas no aparato político-institucional do Estado, como bem salienta Miriam Dohlnikoff.

---

LUCIA MARIA PASCHOAL GUIMARÃES é professora no Departamento de História da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ.