

DOI: <http://dx.doi.org/10.18817/ot.v16i27.685>

O IMPÉRIO E AS PROVÍNCIAS: revisitando um debate e seus desdobramentos

Entrevista de Wilma Peres Costa, professora do departamento e do Programa de Pós-graduação em História da Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP) com Miriam Dolhnikoff, professora do Departamento de História da Universidade de São Paulo.

Wilma Peres Costa: Gostaria de começar conversando um pouco sobre a sua trajetória acadêmica e de como você chegou à temática de seu livro *O pacto imperial*. Seu mestrado havia sido um estudo sobre o poder local na Província de São Paulo. Podemos falar de um desdobramento ou de continuidade nesses estudos. Ou em uma inflexão?

Miriam Dolhnikoff: O livro *O pacto imperial* é continuidade do mestrado e resultado do doutorado e pós-doutorado. No mestrado, a proposta inicial da pesquisa era aprofundar a análise sobre o papel político da elite paulista, tendo em vista questões que já haviam sido levantadas por outros historiadores. Mais especificamente, o protagonismo de membros da elite paulista na política nacional, durante o processo de independência e ao longo da década de 1830. Casos como o de Nicolau Vergueiro, Diogo Feijó, Francisco de Paula Souza, entre outros. Sérgio Buarque de Holanda, por exemplo, em texto da década de 1960, procurava explicação para este protagonismo, perguntando-se como ele teria sido possível, uma vez que, naquela época, São Paulo era uma província economicamente secundária. Minha estratégia de pesquisa foi analisar a atuação da elite paulista a partir da sua inserção provincial. Logo de início, deparei-me com um conjunto grande de fontes originárias da atuação do governo da província, em especial os anais da Assembleia Legislativa de São Paulo, que se reuniu pela primeira vez em 1835, após a criação das assembleias provinciais pelo Ato Adicional de 1834. Meu referencial historiográfico era a interpretação consagrada de que prevalecera na monarquia brasileira um regime centralizado, com o monopólio da iniciativa política pelo governo do Rio de Janeiro. O ponto de inflexão foi justamente a análise da documentação, em especial dos anais da assembleia paulista. Identifiquei uma instância com capacidade decisória, no interior da qual eram tomadas decisões fundamentais sobre tributação, empregos públicos, força policial, elaboração de orçamentos, os investimentos a serem feitos com os tributos arrecadados (como obras públicas, em especial estradas vitais para a expansão da economia agrária exportadora e financiamento para trazer imigrantes europeus para suprir a necessidade de trabalhadores para estas obras públicas). Deputados provinciais discutiam intensamente quais as políticas que consideravam prioritárias para a província, interesses diversos confrontavam-se em plenário. A instância legislativa era espaço de disputa e negociação, permeada por conflitos políticos entre os deputados e entre estes e os presidentes da província. A vitalidade política do legislativo provincial levou-me a questionar a ideia de centralização. No doutorado, ampliei o escopo da pesquisa de forma a testar a hipótese de que a organização da monarquia constitucional teria sido marcada pela necessidade de criar instâncias capazes de equacionar no interior do Estado os interesses e demandas de setores heterogêneos da elite, de modo a acomodar no seu interior as diversas elites provinciais. Analisei o debate e a aprovação das chamadas reformas liberais durante a Regência e o movimento do Regresso, para concluir que a partir da Regência foi instaurado um arranjo federativo. Procurei

demonstrar que a partir do Ato Adicional prevaleceu um regime no qual os governos provinciais gozavam de considerável autonomia, uma vez que as competências do Estado foram constitucionalmente divididas entre governo central e governos provinciais. O que significava que as elites das províncias dispunham de uma instância legislativa no interior em que defendiam interesses diversos e ao mesmo tempo comprometiam-se com a expansão do Estado no qual estavam inseridas. Também participavam das decisões do governo central através de suas bancadas na Câmara dos Deputados. Ou seja, as elites provinciais articularam-se de modo a participar da política e, desta forma, integraram-se ao Estado, comprometendo-se com sua consolidação e tornando eficaz o exercício de sua autoridade em um território extenso com condições precárias de comunicação. Foi esta, a meu ver, uma das condições para tornar viável um Estado com sede no Rio de Janeiro com soberania sobre toda a antiga América portuguesa, pois ele adquiria braços autônomos para exercer determinadas competências em diversos pontos do território. No pós-doutorado, dediquei-me a analisar outras províncias, além de São Paulo. Analisei o caso do Rio Grande do Sul e de Pernambuco, que me interessavam por serem muito diferentes entre si e de São Paulo. Minhas conclusões foram que o Regresso não alterou nem pretendia alterar este arranjo federativo, que prevaleceu durante toda a monarquia.

Wilma Peres Costa: As conclusões que você chegou sobre o peso das elites regionais na formação do Brasil – a ideia de um federalismo monárquico – representaram uma importante mudança de perspectiva em relação a uma visão até então predominante na historiografia brasileira que tendia a enfatizar o processo de centralização política operado a partir do Regresso Conservador de 1837, impondo-se sobre as províncias. Você poderia nos falar um pouco desse debate e de seus principais interlocutores na historiografia até então estabelecida? De que forma seu trabalho inseriu-se na renovação historiográfica que então se processava, em que as noções de “artefato”, “mosaico”, entre outras, passavam a colocar novas questões para o entendimento dos campos de negociação e conflito entre o centro e as províncias?

Miriam Dolhnikoff: Minha tese questiona a ideia da centralização em dois sentidos. Em primeiro lugar, por propor que a iniciativa política não foi monopólio do governo central. Além disso, questiono os termos em que o debate estava colocado. Em geral, os historiadores falavam em um breve período de descentralização na Regência para em seguida ser imposta a centralização com o Regresso. Defendo que não se tratava de descentralização versus centralização. O debate travado pelos atores políticos foi em torno de dois desenhos institucionais: federação e Estado unitário. A vitória do arranjo federativo tem implicações mais amplas do que simples descentralização. Significou dividir constitucionalmente as competências do Estado entre centro e províncias e garantir espaço de participação das elites provinciais nas decisões do centro através do parlamento. As mudanças regressistas incidiram fundamentalmente sobre o Judiciário, sem afetar as competências das assembleias provinciais, nem a capacidade das elites provinciais de negociarem seus interesses no parlamento. Foi fundamental, para o meu trabalho, as obras de autores que defendiam a ideia de centralização, pois foi graças às sofisticadas análises destes autores sobre a política na monarquia que pude propor um modelo distinto. Refiro-me em especial a Sérgio Buarque de Holanda, José Murilo de Carvalho e Ilmar de Matos, entre outros. O rico debate historiográfico sobre como entender a elite que assumiu a direção do país a partir da independência, o papel das diversas instâncias do aparato institucional, a especificidade brasileira em relação a

outros países ocidentais abre diversas possibilidades de pesquisa, uma vez que estes autores, em abordagens distintas e com diferentes conclusões, enfatizaram a complexidade do campo da política e das instituições e sua importância para a reflexão sobre o Brasil do século XIX e também sobre a história posterior do país. Eles foram meu ponto de partida e a base a partir da qual foi possível propor uma nova interpretação. Considero que meu trabalho insere-se na renovação historiográfica que você mencionou, pois o que caracteriza esta renovação é analisar diferentes aspectos do processo de construção da unidade, do Estado e da nação. Não se tratou apenas de uma vitória imposta pelo Rio de Janeiro, mas de intensos conflitos e negociações entre setores diversos e heterogêneos da elite.

Wilma Peres Costa: Nesses espaços de negociação e conflito entre o centro e as províncias, como você vê o papel do escravismo e do processo de emancipação?

Miriam Dolnikoff: De um lado, minha interpretação parte de outras, como a de Maria Odila da Silva Dias e Luis Felipe de Alencastro, além dos autores acima citados, que consideram que o Estado construído no século XIX teve papel fundamental na preservação da escravidão. O arranjo federativo conferiu a ele eficácia uma vez que o papel coercitivo era compartilhado por governos provinciais que gozavam de autonomia para empenhar-se nesta tarefa. Além disso, defendo que o arranjo federativo contribuiu para travar propostas reformistas, uma vez que as bancadas no parlamento estavam comprometidas com elites provinciais interessadas na manutenção da ordem escravista. Quando foi se tornando paulatinamente insustentável, por diversas razões, a continuidade da escravidão, a autonomia dos governos provinciais foi fundamental para que cada província encaminhasse, de acordo com o seu contexto específico, o processo de adaptação a uma economia baseada no trabalho livre. Em São Paulo, por exemplo, o governo provincial financiou a vinda de imigrantes. No Ceará, o governo da província decretou a abolição da escravidão, antes da sua aprovação no parlamento. Ainda em relação à escravidão, no parlamento, a negociação e conflito eram constantes. A elite do Rio Grande do Sul, por exemplo, pressionava por maior intervenção na região do Prata para permitir a captura de escravos que fugiam para o Uruguai. A elite paulista tentava inserir no orçamento nacional o financiamento da imigração para a província, enquanto os fluminenses resistiram até o fim contra a abolição. Quanto ao processo de emancipação, as análises de autores como Sergio Buarque de Holanda, Maria Odila da Silva Dias, Istvan Jancsó e João Paulo Pimenta, Evaldo Cabral de Melo foram para mim fundamentais, na medida em que apontavam que a emancipação não significava a automática unidade da América portuguesa sob a direção do Rio de Janeiro. A fragmentação do antigo território colonial era uma possibilidade, não havia uma identidade brasileira ou uma comunidade nacional brasileira que teria antecedido a independência. Ao contrário, foi após a independência que se deu o longo e complexo processo de construção do Brasil. Neste processo, foi organizado institucionalmente o novo Estado de forma a canalizar conflitos e interesses distintos e assim viabilizar a unidade.

Wilma Peres Costa: Em sua análise, que papel podemos atribuir à experiência política adquirida nas Cortes Vintistas pelas bancadas “brasileiras”, na construção do pacto político imperial? E, de outro lado na periodização, em que medida o federalismo monárquico diferencia-se daquele que iria empolgar os republicanos pós 1870?

Miriam Dolhnikoff: Creio que a experiência vintista foi importante, primeiro porque propiciou às elites luso-brasileiras participarem da instauração de um regime liberal constitucional. A experiência nas Cortes vintistas foi distinta para as diversas elites provinciais, neste sentido puderam afirmar seus interesses, reconhecendo suas diferenças e objetivos comuns. Em relação ao federalismo republicano pós 1870, entendo que o que estava em jogo era uma proposta de repactuação. Não se tratava de instaurar o federalismo, mas rever o arranjo federativo tal como prevalecera na monarquia. Por exemplo, o direito de eleger o presidente da província que durante a monarquia era nomeado pelo governo central, redistribuir os impostos, de modo a conferir aos governos provinciais competência tributária bem mais ampla, maior autonomia legislativa, enfim, rever o pacto federativo de forma a privilegiar os governos provinciais. Além disso, a própria defesa da república implicava em conferir maior peso às elites provinciais, uma vez que teriam participação na escolha do presidente do país em substituição a um monarca.

Wilma Peres Costa: Fale-nos um pouco de sua agenda de pesquisa: de que forma as conclusões de seu doutorado desdobram-se em sua agenda de pesquisa atual? Penso principalmente nos estudos sobre eleições e representação política. Como você vê o tema das eleições e do sistema representativo na historiografia brasileira hoje?

Miriam Dolhnikoff: Minha agenda de pesquisa atual é um desdobramento do livro *O pacto imperial*. Nele, analisei a atuação de algumas bancadas provinciais na Câmara dos Deputados. E, ao fazê-lo, uma nova questão colocou-se. Identifiquei na Câmara um espaço importante de negociação e conflito entre os diferentes setores da elite. Prevalencia então na historiografia uma visão de que o governo representativo no Brasil oitocentista era falseado. Justamente porque não existiria representação. Para alguns autores, o imperador e seu grupo detinham o monopólio da iniciativa política, submetendo à sua vontade o ministério e o parlamento, em especial a Câmara dos Deputados, que não tinha real capacidade de participar do processo decisório. Outros autores, trabalhando com a chave do clientelismo, consideravam que o governo era expressão dos interesses de grandes fazendeiros, de modo que também para eles o governo representativo era falseado. Na minha pesquisa, questiono a ideia de falseamento e trabalho com a hipótese de que a monarquia brasileira constituiu-se em um governo representativo. Isto significa dizer que foi organizado no Brasil um arcabouço institucional capaz de canalizar os conflitos entre os diversos setores da elite. Claro que em um país escravista do século XIX, como o Brasil, a violência era um fator poderoso sempre presente nas relações sociais e políticas, mas o Estado também cumpria um papel importante na resolução de conflitos, principalmente intraelite. Afirmar que a monarquia brasileira era um governo representativo só é possível se for tomado o sentido, o conteúdo, as características dos governos representativos do século XIX, e não as democracias contemporâneas tal como elas se organizaram no século XX e XXI. No século XIX, fazia parte do repertório político liberal considerar legítima maior limitação aos direitos de cidadania, por exemplo. Além disso, a elite brasileira conseguiu tornar compatível o modelo liberal e escravidão. O aparato político e institucional referia-se ao universo dos homens livres, dele estavam excluídos os escravos. Para realizar a pesquisa, precisei fazer um recorte e decidi aprofundar a investigação sobre o debate em torno da legislação eleitoral. Primeiro porque as eleições são centrais no funcionamento dos governos representativos. Segundo porque minha hipótese, que a pesquisa vem confirmando, é que, dada a centralidade do tema, o debate

sobre a legislação eleitoral envolvia questões mais amplas em relação ao papel dos diferentes atores políticos no processo decisório: parlamento, partidos, Executivo, imperador, imprensa. A forma de organizar as eleições ocupou o centro do debate político durante todo o Segundo Reinado, de forma quase ininterrupta. Nele, estavam inseridos temas fundamentais, como o perfil dos representantes e do parlamento, o papel dos partidos, a extensão da cidadania, a intervenção do Executivo, a relação entre este e parlamento, a influência da imprensa, o combate à fraude. Opunham-se distintas concepções de representação e, em consequência, de como deveriam ser organizadas as eleições e de forma mais ampla o próprio regime monárquico. O parlamento tinha expressiva autonomia decisória e era espaço de negociação entre diferentes interesses dos diferentes setores da elite. Diferenças que foram marcadas por clivagens partidárias. As lideranças dos partidos no parlamento e a imprensa ligada a estes partidos expressavam posições sobre determinadas questões, mantinham certa coerência programática, pelo menos em relação à concepção de representação. As divergências foram, por vezes, entre conservadores e liberais e, muitas vezes, deram-se no interior de cada partido. O Executivo tinha que construir uma maioria parlamentar para poder governar e, para isto, não bastava a vitória do partido do ministério nas eleições. Maioria partidária não era necessariamente sinônimo de maioria parlamentar, porque nem sempre deputados e senadores votavam com o Executivo, apesar de serem do mesmo partido. Por outro lado, muitas vezes a maioria partidária materializava-se em apoio ao ministério. Neste sentido, deputados e senadores posicionavam-se de acordo com o tema em discussão. Podia ser determinante sua origem provincial, interesses corporativos, filiação partidária, interesses econômicos, a depender do tema em pauta. Até 1846 havia clara divergência entre conservadores e liberais sobre o perfil do parlamento, sobre a representação, divisão entre os poderes. A lei de 1846 foi a vitória da agenda liberal. Neste mesmo ano, novo projeto foi apresentado no Senado pelos liberais com a clara intenção de aprovar medidas que ficaram fora da lei de 1846: voto distrital e incompatibilidades. A partir deste momento houve uma divisão entre os conservadores, com parte deles aderindo à agenda liberal. Eram os conservadores que ficaram conhecidos como moderados, liderados por Paraná. Na oposição, ficaram os conservadores saquaremas. No debate sobre como organizar eleições, aparecem questões de fundo. Por exemplo, no embate entre voto distrital e voto provincial, com a adoção do primeiro na lei de 1855, e depois, a partir da década de 1870, a proposição do voto proporcional, a discussão de fundo era a disputa entre aqueles que consideravam que a eficácia dos governos representativos dependia do que eles chamavam de representação da minoria, ou seja, a presença no parlamento de membros do partido que obtivera a minoria dos votos, de modo a que todas as forças políticas estivessem presentes no Legislativo, e aqueles que consideravam que o fundamental era garantir a eleição dos homens mais ilustrados de cada província. Em relação à cidadania, confrontavam-se também concepções distintas. Tanto em relação às exigências para o exercício do voto como em relação à eleição em dois graus versus a eleição direta. Tomar em conjunto os debates sobre legislação eleitoral ao longo de todo o Segundo Reinado permite perceber a especificidade da disputa política em cada momento do período e também a existência de uma discussão cumulativa, uma vez que a experiência concreta informava as propostas de mudança na forma como se organizavam as eleições. Outro ponto interessante diz respeito às relações entre parlamento e ministério. Algumas leis centrais como a de 1846 e 1855 surgiram de projetos apresentados na Câmara, no caso da primeira, e no Senado, no caso da segunda. E a lei aprovada foi resultado da negociação e embates entre grupos políticos distintos no parlamento, com

participação do ministério. Mas este não se impunha de forma unilateral aos parlamentares. Por exemplo, a lei de 1855 não foi resultado exclusivo da ação de Paraná à frente do ministério da Conciliação. Ele teve atuação decisiva, mas no sentido de acelerar a aprovação de um projeto de lei que nasceu no Senado em 1846, foi intensamente debatido e aprovado em duas discussões antes que ele assumisse o ministério. A lei de 1875, por sua vez, apresentada e defendida pelo ministério Rio Branco, foi resultado de muito debate e conflitos no parlamento que alteraram pontos centrais do projeto original. Além disso, liberais e parte dos conservadores colocaram no centro da agenda, ao discutir o projeto apresentado em 1873, a eleição direta, que viria a ser consagrada na lei de 1881. É interessante também perceber como foram se transformando os debates. No caso da representação da minoria, por exemplo, houve profunda divergência entre conservadores e liberais até 1855. Já no debate em 1874 e 1875 ela não era mais questionada como princípio que deveria prevalecer e o embate era entre qual o melhor método para garanti-la. Ao longo de todo o Segundo Reinado, ao discutirem a legislação eleitoral, deputados, senadores, ministros, partidos e imprensa estavam discutindo estratégias para transformar as eleições em efetivo lócus de disputa política, o perfil do parlamento, a relação entre os poderes (por exemplo, com a questão das incompatibilidades), a intervenção legítima do governo e aquela que era considerada ilegítima, a extensão da cidadania, a melhor forma de garantir que o parlamento fosse o espaço de negociação das políticas nacionais. Fica em aberto o grau da eficácia destas leis, o impacto delas na realidade dos pleitos. Não há dúvida que no contexto do século XIX o impacto era limitado. Fraudes e manipulação eram uma constante. Mas mesmo assim é possível considerar a hipótese de que elas tinham influência. Mesmo historiadores que defendem ter sido o governo representativo falseado, que as eleições estavam inteiramente contaminadas pela fraude, reconhecem que em determinados pontos as leis tiveram influência nos resultados eleitorais. Por exemplo, José Murilo de Carvalho aponta que graças à adoção do voto distrital pela lei de 1855 houve certa renovação na Câmara e em função da lei de 1881 houve uma drástica redução do eleitorado. Por outro lado, mesmo com impacto limitado, a análise sobre o debate em torno das eleições permite propor que as políticas adotadas ao longo do Império, em geral, eram resultado da atuação de diversos atores, em diferentes instâncias, que se confrontavam na defesa de diferentes projetos. Esta é uma dimensão que considero fundamental para a reflexão sobre a dinâmica da monarquia, sobre os diferentes setores da elite que a dirigiam e as opções que fizeram em termos de formulação de políticas.