

UNIVERSIDADE VALE DO RIO DOCE

Núcleo de Estudos Históricos e Territoriais – NEHT/Univale

Programa de Pós-graduação *Stricto Sensu* em Gestão Integrada do Território

**Entre o arcabouço jurídico do Império e a
práxis política na Província de Minas Gerais
1831 - 1857**

Beatriz Dias Coelho

Governador Valadares
2011

Beatriz Dias Coelho

**Entre o arcabouço jurídico do Império e a
práxis política na Província de Minas Gerais
1831 - 1857**

Dissertação apresentada para obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Gestão Integrada do Território - Universidade Vale do Rio Doce.

Orientador: Prof. Dr. Haruf Salmen Espindola

UNIVERSIDADE VALE DO RIO DOCE

Núcleo de Estudos Históricos e Territoriais – NEHT/Univale

Programa de Pós-graduação *Stricto Sensu* em Gestão Integrada do Território

Entre o arcabouço jurídico do Império e a práxis política na Província de Minas Gerais 1831 - 1857

Beatriz Dias Coelho

Dissertação aprovada em 28 de outubro de
2011, pela banca examinadora com a
seguinte composição:

Prof. Dr. Haruf Salmen Espindola - Orientador
Universidade Vale do Rio Doce - Univale

Prof^a. Dr^a. Patrícia Falco Genovez
Universidade Vale do Rio Doce - Univale

Prof^a. Dr^a. Ione de Fátima Oliveira
Universidade de Brasília – UnB

A
Marco Tulio,
Emanuel, Paulo Elias
e Ana Beatriz, com amor.

AGRADECIMENTOS

Sempre e eternamente, a Deus, reconhecendo que sem a sua bênção, eu não teria chegado até aqui!

Aos meus familiares, pelo incentivo, particularmente meu esposo, Marco Túlio Veloso Coelho, pelo apoio incondicional em absolutamente tudo o que foi preciso.

Aos colegas de Magistério da Universidade Vale do Rio Doce – Univale e do Centro Universitário do Leste de Minas Gerais – Unilestemg, em especial ao Prof. Renato Lacerda pelas conversas sobre a dissertação e a utilização do arquivo do Museu; Prof^a. Cláudia Coutinho, companheira de moradia em Coronel Fabriciano, na generosa troca de textos, ideias e empréstimo de livros.

A Neuzinha, secretária do NEHT – Núcleo de Estudos Históricos e Territoriais da Univale, que sempre me atendeu com carinho e dedicação todas as vezes que precisei.

Aos colegas de turma e ao corpo docente do Programa de Mestrado em Gestão Integrada do Território, particularmente aos professores Dr. Rosângelo Rodrigues de Miranda e Douglas Genelhu de A. Guilherme, que participaram da minha banca de qualificação, pelas valiosas contribuições para a condução desse trabalho. À Prof^a Suely Ferreira Pinel Fernandes pela correção ortográfica do texto.

E, especialmente, ao meu orientador Prof. Haruf Salmen Espindola, que com sua confiança, bom humor e amizade, permitiu que eu desenvolvesse este trabalho com autonomia, condição imprescindível para que fosse realizado.

RESUMO

Este trabalho apresenta o desenvolvimento de uma pesquisa bibliográfica e documental, cujo objetivo é analisar o arcabouço jurídico que trata da constituição do Estado territorial do Império do Brasil, em confronto com a práxis política na Província de Minas Gerais. A investigação busca compreender se a práxis política na província mineira, entre 1831 a 1857, correspondia ao debate travado pela elite dirigente na construção do arcabouço jurídico, bem como, se expressava esse arcabouço. A melhor forma de implantar o Estado Nacional no Brasil foi debatida pela elite brasileira imperial durante longos anos, e os caminhos percorridos e as respostas encontradas variaram muito. Os homens públicos acreditavam que a educação, a religião e, particularmente, a lei seriam mecanismos eficientes para implantar o Estado Nacional, foi o que se evidenciou nas fontes consultadas. Estas esferas de atuação mereceram atenção constante dos administradores da Província. E, além disso, preocupavam-se em implantar o Estado Nacional com o mínimo de desgaste político e social, ou seja, com o mínimo de conflitos no seio das elites dirigentes e entre essas e outros grupos sociais, mantendo sempre a ordem. Neste contexto, a questão central que norteia esta dissertação é verificar se a práxis política e administrativa exercida pelos atores e expressas nas funções e ações das instituições que dirigiam, especificamente, a Província de Minas Gerais, estava em consonância com o ordenamento jurídico construído pelo poder central. Se existia reciprocidade entre a política das elites dirigentes na esfera do poder central e o exercício dos poderes provinciais, principalmente quanto às práticas administrativas, ou se havia oposição entre as duas instâncias. Diante disso, buscou-se analisar situações reais de poder que predominavam no território mineiro, por meio das informações presentes, especialmente nos Relatórios e Falas dos presidentes da Província de Minas Gerais. O principal corpo documental desta pesquisa compõe-se de duas fontes: a primeira são atos normativos elaborados entre 1831 e 1857; e a segunda são os Relatórios e Falas dos Presidentes da Província, no mesmo lapso temporal.

Palavras-chave: Construção do Estado. Província de Minas Gerais. Ordenamento Jurídico. Elites Dirigentes. Práxis administrativa.

ABSTRACT

This work presents the development of a bibliographical and documental research of historical collection, whose objective is to analyze the legal structure that deals with the constitution of the territorial State of the Empire of Brazil, in confrontation with the political custom in the Province of Minas Gerais. The investigation looks for to understand if the political custom in the Province of Minas Gerais among 1831 to 1857 corresponded to the debate locked by the ruling elite in the construction of the legal structure, as well as if it had expressed that legal structure. The best way to implanting the National State in Brazil was debated by the imperial Brazilian elite for long years, the ways traversed by them and the answers that were found had a lot of variety. Public men believed that education, religion and, particularly, law would be efficient mechanisms to implant the National State, and this was what was evidenced in the consulted sources. These spheres of performance deserved the administrators' of the Province constant attention. And, besides, they worried in implanting the National State with the minimum of political and social strain, in other words, with the minimum of conflicts into the ruling elites and between those and other social groups, always maintaining the order. In this context, the central subject that orientates this dissertation is to verify if the political and administrative custom exercised by the actors and expressed in the functions and actions of the institutions that drove, specifically, the Province of Minas Gerais was in consonance with the legal ordering built by the central power. If there was reciprocity among the politics of the ruling elites in the sphere of the central power and the exercise of the provincial powers, mainly in reference with the administrative practices, or if there was opposition among those two instances. Therefore, it was looked for to analyze real situations of power that prevailed in the Province of Minas Gerais, through the present information, especially in the presidents' of the Province of Minas Gerais Reports and Speeches. The main document body of this research is composed of two sources: the first are the normative acts elaborated among 1831 to 1857; and the second are the presidents' of the Province of Minas Gerais Reports and Speeches, in the same time lapse.

Keywords: State Construction. Province of Minas Gerais. Legal Structure. Ruling Elites. Administrative Practice.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
CAPÍTULO I - A ORGANIZAÇÃO DO ESTADO	14
1.1 AS ELITES DIRIGENTES E OS PROJETOS DE ORGANIZAÇÃO DO ESTADO IMPERIAL	14
1.2 A CONSTITUIÇÃO DE 1824 E A QUESTÃO TERRITORIAL	30
1.3 O ORDENAMENTO JURÍDICO E AS REFORMAS	40
1.3.1 <i>O Código de Processo Criminal</i>	41
1.3.2 <i>O Ato Adicional de 1834</i>	46
1.3.3 <i>Lei de Interpretação do Ato Adicional (1840)</i>	55
CAPÍTULO II – A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DA PROVÍNCIA DE MINAS GERAIS	60
2.1 ENTRE O ARCABOUÇO JURÍDICO E A PRÁXIS ADMINISTRATIVA NA PROVÍNCIA DE MINAS GERAIS	60
2.2 QUESTÕES TERRITORIAIS E A ADMINISTRAÇÃO PROVINCIAL	66
2.3 INSTRUÇÃO PÚBLICA	77
2.4 ADMINISTRAÇÃO DA SAÚDE PÚBLICA	86
2.5 ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA	93
2.6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	101
CONCLUSÃO	104
BIBLIOGRAFIA	108
ANEXO	117

INTRODUÇÃO

Este estudo trata da construção do Estado brasileiro nas décadas que se seguiram à Independência do Brasil. A política e o direito compuseram uma única história política, na medida em que o segundo elemento foi trunfo e instrumento poderoso usado pela elite dirigente na construção do Estado. Elaborou-se um “ethos” jurídico, que gravava em todas as manifestações políticas e culturais os seus traços característicos. A elite dirigente assumiu um discurso individualista liberal, mas ancorado no legalismo e formalismo jurídico. Nesse contexto destacavam-se os cursos jurídicos, cuja função era muito mais a preparação das elites políticas capazes de concretizar a soberania territorial e administrar o Estado, do que formar advogados e juristas.¹ Nossos interesses são as relações entre o arcabouço jurídico e a práxis política na construção do Estado territorial brasileiro.

Isso nos remeteu à história política, que até recentemente era vista com restrição, além de ser muito criticada. Entretanto, René Rémond contribuiu para a renovação da história política, particularmente depois da publicação da obra **Pour une histoire politique**, em 1988². Ele foi além da crítica a uma maneira equivocada de se fazer a história política, ao incorporar a questão da natureza da política e do poder, bem como as relações do político com os outros níveis da realidade social. Nessa mesma direção se encontra a contribuição do geógrafo Claude Raffestin, na obra **Pour une géographie du pouvoir**, publicada em 1980³. O ponto de partida é a crítica da geografia política clássica, que fez do Estado a única forma de organização dotada de poder político suscetível de se inscrever no espaço. Para Raffestin uma verdadeira geografia só pode ser uma geografia do poder ou dos poderes, porque se “o fato político penetrou toda a sociedade e, se o Estado é triunfante, não deixa de ser um centro de conflitos e de oposições – em resumo, um lugar de relações de poder, que, apesar de dissimétricas, não deixam de serem

¹ “Conhecer as bases em que foram pensadas a instalação e a conformação do curso jurídico deve possibilitar que novos estudos avancem na compreensão das feições assumidas pela política imperial no momento de afirmação e apogeu do Império nacional.” (SOUZA, 2006, p. 81).

² No Brasil, em 1994 foi publicado RÉMOND, René. Por que a história política? **Estudos Históricos**. Rio de Janeiro, 13 :7-19, jan-jun 1994; dois anos depois saiu RÉMOND, René (Org.). **Por uma história política**. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ/Ed. FGV, 1996.

³ No Brasil, em 1993 foi publicado RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993.

presentes e reais” (RAFFESTIN 1993: 22).

A política não é um reflexo de estruturas socioeconômicas, uma superestrutura determinada desde fora, mas possuía uma autonomia que marca e influencia o curso da história. (FERREIRA, 1992; SÊGA, 2002; PEREIRA, 2008) Para Ione Oliveira (2007, p. 96) René Rémond foi “um dos maiores defensores da ‘Nova História Política’”. O historiador francês entendeu que “uma ação política institucional também poderia mudar o curso da economia ou a vida das pessoas”. O político não se reduziria apenas a uma “instância” ou “domínio” da realidade, mas se constituiria em lócus da articulação do social e sua representação.

No Brasil, especialmente na primeira metade do século XX, os estudos políticos fincaram raízes e foram marcados “por um vigoroso ensaísmo histórico-sociológico (que é político), desde os inícios do século” (GOMES, 1996: 1). Esse ensaísmo social e político refletiu contradições e polêmicas em torno da construção do Estado, porém com a negação da velha história política também se negou todo essa produção intelectual. Para Ângela de Castro Gomes (1996: 29):

No rastro desta desatenção, ignoravam-se também intelectuais do século XIX, que haviam produzido reflexões sobre a organização político-institucional do país, como José de Alencar e Tavares Bastos. Liberais e autoritários não escapavam de uma desconfiança política básica, que acabava por impedir um trabalho de história intelectual: análise de obras e sua contextualização social; análise de trajetórias de autores individualmente ou não, com seus referentes organizacionais (escolas, revistas, academias); análise da formação de tradições de pensamento político e sua divulgação para um público amplo.

Para RÉMOND (1996, p. 443-444) “a política é a atividade que se relaciona com a conquista, o exercício, a prática do poder”, porém o autor recusa considerar qualquer poder, mas aquele relacionado à sociedade global: “aquela que constitui a totalidade dos indivíduos que habitam um espaço delimitado por fronteiras”. Na sua visão, o político está relacionado ao Estado e à sociedade global, porém não se restringe a isso: “ele se estende também às coletividades territoriais e a outros setores por esse movimento que ora dilata e ora encolhe o campo do político”. Para o autor, é preciso escrever a história política “numa perspectiva global em que o político é um ponto de condensação”. Em Rémond (1994, p. 16) “o político exige ser estudado separadamente”, pois “não é um simples prolongamento do estudo da composição social”:

Segundo argumento: todas as pesquisas realizadas nos últimos trinta anos sobre os processos de tomada de decisão (como é tomada uma decisão? como funciona um governo? como surge um texto de lei?) levaram à percepção da relativa autonomia das decisões políticas em relação aos constrangimentos que sempre se impõem. Não é verdade que elas sejam de certa forma ditadas por necessidades de ordem econômica. Não chegaria a dizer que são frutos do acaso, mas sim que há uma margem de manobra para os políticos, que eles quase sempre podem fazer uma escolha entre várias políticas, e que essas escolhas são feitas por razões antes de tudo políticas. (...) As instituições não são apenas a tradução de realidade mais forte. Elas não são neutras nem indiferentes, elas produzem efeitos, fixam regras, traçam sulcos, modelam as mentalidade e as sensibilidades.

Tendo essas referências fundamentais, buscamos pensar as relações entre o arcabouço jurídico e a práxis política na construção do Estado brasileiro, a partir das questões relativas ao poder e ao político. No Brasil, essas questões se colocaram depois de 1822, em decorrência da Proclamação da Independência pelo Príncipe Regente Dom Pedro. Depois de 7 de setembro seguiu-se um longo processo de construção do Estado, marcado por sucessivas ou simultâneas rebeliões provinciais, que ocorrem entre 1823 e 1850. Esses movimentos políticos sinalizavam a crise que afetava conjuntamente a autoridade e a unidade do novo Estado, que se desejava construir. A teoria liberal difundida na Europa e disseminada no Brasil por uma elite intelectual de formação jurídica se alicerçou no constitucionalismo, reforçando a crença na constituição escrita como a forma de efetivar a construção do Estado. Entretanto, esse processo de construção suscitou divergências, provocou conflitos e, por fim, se deu sob a égide da conciliação política.

Construir um ordenamento jurídico para o Brasil era a medida mais urgente, naquele momento, para consolidar a Independência e estabelecer a soberania. O ordenamento jurídico deveria se iniciar pela Constituição, idealizada pelas elites nos moldes do direito constitucional europeu originado da luta contra o Antigo Regime: liberal e escrito. Seguindo essa tendência, a constituição escrita ia ao encontro dos interesses da elite brasileira, que procurava meios jurídicos para garantir a Independência e organizar o Estado, garantindo a unidade territorial do Império.

Da Independência até o Gabinete de Conciliação (1853-1857), foram elaborados os principais atos normativos que formaram os pilares do Estado brasileiro. Pelas leis, criaram-se instituições, estabeleceram os poderes e regulou-se o território. Mas como o arcabouço jurídico de organização do Estado e das províncias, instituído pela elite dirigente, teve efetividade na administração provincial,

especificamente em Minas Gerais? Essa é a principal questão que se propõe a pesquisar através das Falas e dos Relatórios produzidos pelos Presidentes da Província de Minas Gerais, a fim de obter melhor compreensão da constituição dessa unidade, no trânsito entre o avanço jurídico e a práxis política da elite dirigente.

O estudo da formação do arcabouço jurídico tem como foco o período histórico entre outorga da Constituição de 1824 e a constituição do Gabinete de Conciliação (1853-1857), no qual se definem as esferas territoriais de poder que constituem o Império do Brasil, particularmente as esferas provinciais e locais, no contexto das lutas políticas que se seguiram à outorga da Constituição, passando pela Abdicação do imperador D. Pedro I, pelo período da Regência e Maioridade.

O recorte temporal (1831-1857) se justifica pelas expressivas reformas nas Instituições do Império, provenientes da experiência da aplicação da Constituição de 1824 e do Código Criminal. As reformas no ordenamento jurídico resultaram da sua aplicabilidade, sendo que as mudanças sofreram e expressaram as contradições e lutas entre liberais e conservadores.

Esse período define o movimento conjuntural completo, no qual se construiu o arcabouço jurídico do Império do Brasil, em meio a confrontos políticos acirrados e movimentos separatistas, que ameaçaram a unidade territorial. Este marco jurídico irá perdurar até o final do período monárquico. A escolha da Província de Minas Gerais estabelece um recorte espacial que permitirá confrontar o arcabouço jurídico com a práxis política dos atores que desempenharam papel central no processo de construção da ordem imperial, não apenas por estarem em uma das Províncias de maior peso político, mas por terem uma atuação destacada no desenrolar da conjuntura do Império.

Para isso, será imprescindível abordar o cenário político, em que as elites dirigentes justificavam a construção de uma ordem jurídica, com base num discurso de manutenção da unidade territorial, valendo-se de estratégias políticas como alianças e submissão das forças opositoras nacionais e regionais ao projeto nacional.

Nessa análise, objetiva-se especificamente identificar e interpretar os artigos

que definem a constituição das esferas territoriais do exercício do poder de Estado na Constituição de 1824, Código de Processo Criminal de 1832, Ato Adicional de 1834 e a Lei de Interpretação de 1840. A interpretação das mudanças do arcabouço jurídico se dará no contexto das lutas políticas, até a formação do Gabinete de Conciliação (1853-1857). Além da pesquisa bibliográfica, serão examinados os relatórios e mensagens dos presidentes da Província de Minas Gerais (do primeiro relatório disponível, de 1837, ao governo do Presidente Herculano Ferreira Pena, de 28 de abril de 1857), com o objetivo de relacionar a práxis apreendida dos presidentes da Província de Minas Gerais, frente ao arcabouço jurídico construído, no período em estudo.

A investigação busca compreender se a práxis política na província mineira, entre 1831 e 1857, correspondeu ao debate travado pela elite dirigente na construção do arcabouço jurídico, bem como se expressava esse arcabouço. A questão central que norteia esta dissertação é verificar se as práxis políticas e administrativas exercidas pelos atores e expressas nas funções e ações das instituições que dirigiam, particularmente na Província de Minas Gerais, coadunavam-se com o ordenamento jurídico construído pelo poder central. Existia reciprocidade entre a política das elites dirigentes na esfera do poder central e o exercício dos poderes provinciais, principalmente quanto às práticas administrativas, ou havia oposição entre as duas instâncias, poder central e poder provincial? Diante disso, necessário será analisar situações reais de poder que predominavam no território, por meio das informações presentes nos relatórios dos presidentes da Província de Minas Gerais.

O principal corpo documental desta pesquisa compõe-se de duas fontes principais. A primeira são atos normativos elaborados no período entre 1824 e 1840, e a segunda são os relatórios e mensagens dos Presidentes das Províncias, entre 1837 e 1857. Na medida da necessidade colocada pela análise da legislação principal em estudo, recorrer-se-á a algumas leis que tiveram relação direta com os dispositivos constitucionais, objeto desta dissertação.

Optou-se por uma divisão do trabalho em dois capítulos que se desenvolvem de formas distintas, mas inter-relacionadas, de modo a conduzir ao ponto central do trabalho. O primeiro capítulo se divide em duas partes: a primeira tem como objetivo

oferecer um panorama geral do cenário político, a fim de situar e evidenciar o momento em que os atos normativos que serviram de base para o ordenamento jurídico nacional foram produzidos. São abordadas as várias ordens de conflitos que envolveram as elites dirigentes, decorrentes dos projetos de construção do Estado, basicamente suas interferências no ordenamento jurídico e como, em meio a tantos conflitos, essas elites dirigentes chegaram à conciliação.

A segunda parte do primeiro capítulo centra-se na análise das principais leis produzidas no período em estudo, ou seja, de 1831 a 1857, tomando como base a “Lei Fundamental”, isto é, a Constituição de 1824 que organizou o Estado e estabeleceu os parâmetros para o exercício do poder. Põe em relevo pontos como organização das províncias e o fortalecimento do governo provincial como fatores necessários para a consolidação da unidade nacional, mesmo em meio a acirrados debates sobre centralização e descentralização que envolvia os principais grupos políticos.

O segundo capítulo é dedicado à comparação entre a legislação e os fatos registrados nos relatórios e mensagens dos Presidentes da Província de Minas Gerais, ou seja, um confronto entre intenções e informações, na busca da práxis do exercício do poder político na construção do Estado territorial. Trata da organização e repartição de competências das diversas territorialidades da Província de Minas Gerais, especialmente a eclesiástica, civil e judicial.

CAPÍTULO I - A ORGANIZAÇÃO DO ESTADO

Nos dois primeiros anos após a independência, os debates políticos se concentravam em torno da aprovação de uma Constituição. Segundo José Afonso da Silva (1992), os estadistas do Império e construtores da nacionalidade tinham pela frente uma tarefa difícil: conseguir construir a unidade do poder segundo princípios que não toleravam o absolutismo. Essa era uma questão complexa se for considerada a inexistência de vínculos entre as províncias.

1.1 As elites dirigentes e os projetos de organização do Estado Imperial

Durante o processo de organização do Estado, as elites políticas investiram grande esforço, no sentido de criar instituições, órgãos e esferas da administração pública. As alterações no ordenamento jurídico refletiam as diferenças políticas. Enquanto os conservadores imprimiam na legislação um direcionamento mais centralizado para a organização do Estado, os liberais, a seu turno, aprovaram leis no sentido de descentralizar o poder político e administrativo, fortalecendo a autonomia regional e local.

Os princípios constitucionais que inspiravam as elites possuíam uma matiz da doutrina liberal, fundamentada no direito de representação dos indivíduos. Apesar de não professarem os mesmos pontos de vista liberais, as várias correntes políticas tinham em comum a rejeição do princípio de que a soberania se encontrava na pessoa do rei. A constituição de 1824 expressou isso no artigo 12, ao definir que “Todos estes Poderes no Império do Brazil são delegações da Nação”. No primeiro artigo da Constituição está definido o que é a Nação: “O IMPÉRIO do Brazil é a associação Política de todos os Cidadãos Brasileiros. Elles formam uma Nação livre, e independente, que não admite com qualquer outra laço algum de união, ou federação, que se oponha à sua Independência”. Portanto, prevalecia o princípio da soberania com base na ideia liberal difundida pela Revolução Francesa, isto é, a fonte do poder eram os cidadãos, porém na condição de serem esses a Nação, ou seja, essa é a fonte única do poder de soberania e os diversos entes e instâncias

têm seus poderes apenas como delegação do poder da Nação.

Os precursores das ideias liberais no Brasil formavam uma elite intelectualizada que disseminava a doutrina. Sobre essa elite, Mercadante (1980) identifica-os como homens públicos, formados nos centros universitários do continente europeu, que haviam idealizado um Estado fundamentado em conceitos teóricos, fórmulas jurídicas e instituições administrativas sintonizadas com o pensamento vigente na Europa. Para essa elite, a Constituição escrita seria o instrumento jurídico capaz de organizar o Estado, o poder, a independência e a unidade nacional. Nesse sentido, interessante observação vem de José Murilo de Carvalho (2008: 65), quando esse afirma que a elite era “uma ilha de letrados num mar de analfabetos”.

O sentido do termo elite, usado neste trabalho, embora reconhecendo a riqueza da conceituação para os estudiosos, será considerado para identificar os indivíduos que, por processos diversos, exerceram liderança política e foram os atores engajados nos processos decisórios e nas ações que construíram o Estado Imperial. Dessa forma, elite é a representação do conjunto de indivíduos com protagonismo na cena política, entre o período de 1822 e 1857. Apoiou-se em Norberto Bobbio (1992: 385-386), quando esse assevera que não se trata de uma tese nova, mas comum a todos os pensadores, que toda sociedade fosse dividida em “governantes e governados”, constituindo-se os governantes uma minoria; evidenciando, assim, de forma unânime a concepção realista de elite política.

Como esclarece Bobbio (1992: 384), o poder político pertence ao restrito círculo de pessoas que toma e impõe decisões válidas para todos os membros do corpo social, mesmo que tenha que recorrer à força, como última instância. A formulação clássica consiste numa teoria, segundo a qual, em toda sociedade existem sempre duas classes de pessoas: os governantes, detentores de capacidade para atuarem no jogo relacional do poder, e os governados, a maioria que dele sofre os efeitos. E entre todas as relações de poder, aquelas que estão na esfera política são as mais importantes fontes de definição do destino coletivo das comunidades humanas.

Para Raffestin (1993: 40-42), são atores sintagmáticos que realizam um

programa e, nesse sentido, “manifesta, com precisão, a ideia de processo e de articulações sucessivas no interior do processo”. Os atores sintagmáticos possuem finalidade e combinam várias estratégias e “articulam momentos diferentes da realização do seu programa pela integração de capacidades múltiplas e variadas”. Assim, na concretização de seus objetivos, os atores sintagmáticos “estão engajados num complexo jogo relacional”. A estratégia combina os elementos a serem convocados para se chegar aos objetivos e, portanto, pressupõem recorrer a uma série de meios, que são utilizados para se atingir a finalidade, ou melhor, “para adquirir ou controlar mecanismos” que permitem chegar aos fins pretendidos.

Na visão de José Murilo de Carvalho (2008: 40), a elite política brasileira teve melhores condições de enfrentar com êxito a tarefa de construir o novo Estado. Isto devido à continuidade da situação pré-independência que levou à manutenção de um aparato estatal mais organizado, mais coeso, e, talvez mesmo, mais poderoso. O sucesso das elites em reduzir os conflitos no interior dos grupos dominantes restringiu também as possibilidades ou a gravidade de conflitos mais amplos na sociedade. Pode-se completar afirmando que facilitou a manutenção dos vínculos das províncias com o Rio de Janeiro e, desta forma, facilitou a construção da unidade territorial do Estado. Isso corresponde à importância que Raffestin (1993: 192) atribui à capital: “... enquanto centralidade, concretiza materialmente, em vários sentidos, as grandes tendências da estratégia nacional”.

Outro aspecto relevante, evidenciado pela historiografia sobre o Império, foram as divergências políticas existentes no seio da elite, apesar da homogeneidade socioeconômica, que se expressavam por meio de distintos agrupamentos políticos. Miriam Dolhnikoff (2005: 14) argumenta que a questão da autonomia provincial foi geradora de grande tensão, ou seja, estava no fundo das diferenças entre os vários projetos em conflito desde a época da independência. De um lado, os herdeiros da política pombalina, defensores do unitarismo; de outro, o federalismo, defendido por liberais representantes dos anseios autonomistas das províncias. E o cerne das divergências era a intervenção do poder central nas províncias.

Para Dolhnikoff (2005: 12), o processo de independência introduziu alternativas variadas em termos de organização do novo Estado. E os conflitos

gravitavam em torno de várias questões, tais como: república ou monarquia? Estado unitário ou federado? Unidade da América portuguesa ou fragmentação, como na América espanhola? E no confronto entre os projetos, a monarquia venceu a república, o Estado unitário prevaleceu sobre o federalismo e, finalmente, a unidade territorial se sobrepôs à fragmentação, porém garantindo a acomodação das elites provinciais.

A causa das divergências era principalmente ideológica. As desavenças surgiram rápido dentro da Assembleia Constituinte e, dessa, com o Imperador Dom Pedro I, inclusive com o acelerado desgaste político do seu ministro José Bonifácio de Andrada e Silva. O motivo central dos embates políticos foram as divergências sobre centralização e descentralização, associado ao debate sobre o tamanho da autoridade e poder do Imperador. A situação se agravava pelas contínuas e acirradas divergências de orientação entre os membros dos principais grupos políticos representados na Assembleia Constituinte. Os membros do Partido Brasileiro divergiam em relação à centralização ou descentralização, porém convergiam na vontade de limitar o poder imperial; os Portugueses, que faziam oposição, defendiam a centralização e a manutenção do poder absolutista de D. Pedro I.

Em suas considerações, ao publicar “O Império Brasileiro”, em 1927, Oliveira Lima (1982) entende que as divergências advinham da identificação do projeto político de D. Pedro I com José Bonifácio de Andrada, na proposição de uma monarquia forte e constitucional, capaz de estabelecer a unidade territorial, sustentando a tese da abolição do tráfico de escravos e da escravidão. José Bonifácio de Andrada e Silva e seu ministério sofreram forte oposição: por um lado tinha contra eles os federalistas radicalizados e, por outro, o partido português que não aceitou as punições e sequestros dos bens dos supostos opositores da Independência. Os conservadores também não viam com bons olhos as propostas do ministério de José Bonifácio, particularmente as abolicionistas. Com a queda do ministério, iniciou-se um período de radicalização que culminou com o fechamento da Assembleia Constituinte.

Com o aumento das tensões políticas e as crescentes divergências no interior da Constituinte, o Imperador desferiu o primeiro golpe contra as proposições de um

modelo arquitetado de Estado liberal, ao dissolver a Assembleia Geral Constituinte em 12 de novembro de 1823. Evidentemente a tentativa de limitar seus poderes, conforme o projeto elaborado por Antônio Carlos Andrada, irmão de José Bonifácio, não agradara a D. Pedro I. Sérgio Buarque Holanda (1976) afirma que, embora declaradamente liberal e adepto das ideias constitucionalistas, D. Pedro I “prezava profundamente o poder pessoal e suportava dificilmente os obstáculos a ele opostos pela lei”. Com a dissolução da Assembleia Constituinte, os irmãos Andradas passaram a fazer violenta oposição à constituinte convocada pelo Imperador. Segundo Oliveira Lima (1989), os deputados voltaram tranquilamente para as suas casas, tendo sofrido punição de exílio para a França apenas os três irmãos Andradas e outros três deputados.⁴

Perseguindo seus objetivos, o Imperador delegou ao Conselho de Estado, integrado por pessoas de sua confiança, o encargo de elaborar a Constituição. Desse modo, ficou pronta a Constituição que foi outorgada em dia 25 de março de 1824. Ao prevalecer o princípio centralizador da organização administrativa e política, desencadearam-se diversos conflitos e movimentos separatistas, especialmente nas províncias do Sul e do Nordeste. Para José Murilo de Carvalho (1999), a questão central foi a contradição entre o ideal de unidade territorial da elite, que havia se formado em torno da Corte, e o fato de inexistir uma tradição de governo central na colônia, associada à ausência de laços de união econômica e política entre as antigas capitanias.

As dificuldades para a unificação territorial das províncias se ampliaram por causa da dissolução da Constituinte, pois isso deu aos líderes dos movimentos separatistas um discurso contra o poder central. Em seus manifestos diziam ter o Imperador violado o pacto constitucional que fundava a união das províncias, estando ele, portanto, desfeito e, desta forma, também a união. Transparecia a reação contra o absolutismo, porém o eixo dos movimentos estava na resistência ao poder centralizador localizado no Rio de Janeiro, capital do Império. A reação expressava a rejeição de uma relação de poder que determinava a “situação de centralidade ou a situação de marginalidade”, nos termos definidos por Raffestin

⁴ Posteriormente, José Bonifácio foi escolhido por Dom Pedro I para tutor do jovem príncipe D. Pedro de Alcântara. Em relação aos demais constituintes, 33 foram senadores do Império, 28, ministros de Estado, 18, presidentes de Província, 07, membros do primeiro Conselho de Estado e 04, regentes do Império.

(1993: 190), ao tratar dos lugares do poder.

Em 1824 surgiu a reação de maior força contra o poder localizado no Rio de Janeiro (Confederação do Equador), liderado pela Província de Pernambuco, que já havia tentado se emancipar em 1817, sem sucesso. As tropas estrangeiras contratadas por Dom Pedro I, sob o comando do nobre inglês Lord Thomas Cochrane, o conde de Dundonald, venceram militarmente o movimento separatista e submeteram as províncias do Nordeste ao poder do Rio de Janeiro. A repressão violenta ao movimento separatista conduzida pela capital, com envolvimento direto do Imperador, facilitou a associação entre centralização político-administrativa e absolutismo, dando fôlego aos opositores liberais.

O contraste entre o Estado idealizado por parte da elite dirigente que defendia o liberalismo e o modelo de governo imposto pelo Imperador possibilitou à oposição radicalizar seu ideário. Emília Viotti da Costa (1999) cita as duras críticas de Frei Caneca, líder pernambucano, contra a política de centralização de Dom Pedro I. Ele considerava o poder moderador uma “invenção maquiavélica, a chave-mestra da opressão da nação brasileira” e os Conselhos Provinciais criados pela Constituição para governar as províncias eram, a seu ver, “meros fantasmas para iludir os povos”. Nesse sentido, Bonavides e Andrade (1991: 54) descrevem o período como instável e turbulento, instalado com a outorga da Constituição até a Abdicação de D. Pedro I:

A outorga de 1824 nos custou, porém, muito caro. Pagamos um preço elevadíssimo pelo cerco e dissolução da Constituinte. Diante da reação liberal e patriótica, o absolutismo ensanguentou as Províncias do Nordeste para esmagar a Confederação do Equador e foi à sombra da Carta de D. Pedro I que nós perdemos a Cisplatina e a unidade nacional esteve a pique de esfacelar-se. Era a crise de uma independência pela qual continuamos porfiando. Era a crise de nossa formação como povo e como sociedade politicamente organizada.

O juízo do autor, no entanto, tem o defeito de conceber a existência de um destino nacional pré-existente à própria formação da unidade territorial, além de tomar partido da “reação liberal e patriótica” e de acusar D. Pedro I de absolutista que “ensanguentou” as províncias. Nesse sentido, não é de se estranhar que ele considere que a outorga da Constituição em 1824 e o “absolutismo” de D. Pedro I ameaçaram a unidade nacional, que “esteve a pique de esfacelar-se”. Na verdade, como foi dito anteriormente, nada favorecia a unidade territorial, já que cada

província era uma entidade isolada em relação às outras. Numa outra perspectiva, pode-se afirmar que a ação político-militar do Imperador, a partir do Rio de Janeiro, foi decisiva para a manutenção da vinculação das províncias ao centro de poder e, num segundo momento, para a construção da unidade territorial e política do Estado.

Pode-se seguir Raffestin (1993: 191) para destacar a importância da cidade do Rio de Janeiro como capital (Corte), no sentido superior ao fato institucional, para situá-la no que o autor define como “fato sociopolítico”, ou seja, o da emergência de um poder e de uma centralidade-marginalidade que modificam as relações de poder e as orientam de modo diferente. Para o autor:

(...) a capital é um conjunto de sistemas sêmicos que mediatizam as relações de poder. (...) A capital é a expressão, com duração mais ou menos estável, de uma representação política. A capital, ao simbolizar a centralidade de uma configuração política, ao mesmo tempo estabelece uma marginalidade, completa ou de parte daquilo que a contorna.

São vários os fatores que se conjugaram para desestabilizar o Primeiro Reinado e provocar a abdicação do Imperador: o envolvimento crescente com a política portuguesa, depois da morte de Dom João VI, em 1826; a derrota na guerra da Cisplatina, em 1826, que lhe custou significativa perda de popularidade; o envolvimento com a Marquesa de Santos; o assassinato do jornalista Líbero Badaró, em 1830, na cidade de São Paulo; a crescente influência dos círculos portugueses da Corte nos assuntos do governo, entre outros. Em 7 de abril de 1831, chegou ao fim o Primeiro Reinado, com a abdicação de D. Pedro I em favor de seu filho de cinco anos de idade. Assim tem início a Regência, outra etapa no processo de independência e formação do Estado brasileiro.

Em 17 de julho de 1831, quase dois meses após a abdicação do Imperador, conforme prescrevia a Constituição de 1824, deveria ser formada uma regência composta por três pessoas (Regência Trina), que assumiria o poder no caso de o sucessor estar impedido. No caso, a ascensão do príncipe D. Pedro de Alcântara ao trono do Brasil estava impossibilitada devido à menoridade. Para evitar descontinuidade na chefia do Estado e organizar a eleição para a composição da Regência, em 7 de abril de 1831 foi instalada a Regência Trina Provisória. O período de governo dessa Regência durou por aproximadamente três meses. Nesse

período não houve grandes alterações, apesar do caráter liberal e antiabsolutista dos seus componentes, mas uma importante medida foi tomada ao se promulgar a Lei Regencial que restringiu algumas atribuições do Poder Moderador.

Em 17 de junho de 1831, iniciou-se o governo da Regência Trina Permanente, cuja mudança mais substancial foi a aprovação do Código de Processo Criminal, em 29 novembro de 1832. O poder local ganhou expressiva autonomia com a descentralização da justiça, especialmente pelo papel delegado aos juizes de paz, escolhidos pelo sistema eleitoral censitário⁵ instituído pela Constituição de 1824, ou seja, pelos proprietários de terra e senhores de escravos no nível local. Todavia, a autonomia atribuída ao poder local (municipal) seria reduzida com a aprovação do projeto liberal de fortalecimento das províncias: Ato Adicional, Lei nº 16, de 12 de agosto de 1834.

Através dessa Lei que reformou a Constituição, o poder foi descentralizado em favor das províncias, destacando-se a criação das Assembleias Legislativas eleitas. Também foram definidas as rendas que cabiam às províncias e a autonomia administrativa, porém os presidentes continuaram a ser nomeados pelo poder central. Segundo Tavares Bastos (1975: 63), na obra “A Província”, publicada em 1870, a “ideia assumia as largas proporções do sistema federal”, no decorrer dos debates que antecederam a aprovação do Ato Adicional de 1834.

Na sessão de 24 de maio de 1832 o deputado Holanda Cavalcanti (visconde de Albuquerque) oferecia um projeto de lei para o governo das províncias, cujo art. 1º dispunha: “A administração econômica de cada província do império não é subordinada à administração nacional, senão nos objetos mencionados e pela maneira prescrita na constituição” (...) vários chefes liberais de Minas e São Paulo haviam preparado e fizeram circular a constituição reformada impressa em Pouso Alegre. O poder legislativo, dizia o seu artigo 13, é delegado à assembleia geral com a sanção do imperador, e às assembleias provinciais com a aprovação dos presidentes das províncias.

Rebatendo aqueles que acusaram o Ato Adicional de ser “obra da precipitação e do acaso, concessão às paixões do dia”, Tavares Bastos pede que

⁵ O voto censitário era baseado na renda, na idade e não era secreto. As eleições eram indiretas, onde os eleitores de primeira instância (paróquia) elegiam os eleitores da província e estes elegiam os deputados e senadores. Para ser eleitor da paróquia, eleitor da província, deputado ou senador, era preciso comprovar uma renda anual de 100, 200, 400 e 800 mil réis, respectivamente. A votação era controlada pela mesa paroquial, que podia recusar o voto de qualquer eleitor, possibilitando a fraude, sem que houvesse meio de recorrer.

“abençoemos a gloriosa reforma que consumou a independência do Brasil”. Assim, pode-se dizer que o projeto aprovado em 1834 ofereceu uma alternativa que evitou que a oposição liberal buscasse caminhos fora da ordem e, ao mesmo tempo, assegurou o controle sobre as tendências separatistas das Províncias. Outra mudança importante foi a extinção do Conselho de Estado e a criação da Regência Una, eleita para um mandato de quatro anos. Foi criado o Município Neutro da Corte, desvinculando-se da província fluminense⁶. O primeiro regente uno eleito foi o Padre Diogo Antônio Feijó, que tomou posse no dia 12 de outubro de 1835, permanecendo no poder até o ano de 1837. Segundo Théó Piñeiro (2010: 145-146):

Num certo sentido, o Ato Adicional foi o produto de um acordo político entre as forças liberais do Império, consolidando os interesses ligados à descentralização, porém mantendo instituições atacadas pelos exaltados, tais como o Poder Moderador e a vitaliciedade do Senado. Por outro lado, aparece como expressão da liderança dos liberais moderados, principalmente quando se observa que, apesar da tendência dominante de fortalecimento do poder local, o Ato subordinou o Município à Província.

O incremento da importância política das Províncias fez-se também acompanhar de um acirramento das lutas entre as facções locais pelo controle do poder. Os anos que se seguiram à aprovação do Ato Adicional, segundo Gabriela Ferreira (1999), estão entre os mais conturbados da história do Império, com ameaças reais à unidade nacional. No período entre 1835 e 1837, ou seja, entre a renúncia de Feijó em favor de Pedro de Araújo Lima e o início do Regresso⁷, o Império foi tomado por diversas rebeliões, guerras separatistas e revoltas em diferentes Províncias.

Os movimentos da Cabanagem no Pará, dos Malês na Bahia e dos Farrapos no Rio Grande do Sul, que eclodiram em 1835, ameaçam fragmentar o Império e gerar a revolta social. Os conservadores culpavam as medidas descentralizadoras, afirmando que elas haviam gerado as rebeliões e instalado a anarquia no Império. Segundo SOUZA (1972), o posicionamento de Bernardo Pereira de Vasconcelos era

⁶ A criação do Município Neutro da Corte foi importante para a província fluminense, que, dessa forma, conquistou sua autonomia político-administrativa. Todavia, mais importante foi para o projeto Liberal, ao desvincular a maior cidade, principal porto e centro político do Império da política provincial, controlada pelos conservadores.

⁷ A política do regresso consistiu em devolver ao governo central os poderes que perdera com a legislação descentralizadora da Regência, sobretudo com o Ato Adicional de 1834 e com o Código de Processo Criminal de 1832.

de que o Brasil não estava preparado para uma federação nos moldes norte-americanos. A reação da ala dos moderados tinha suas bases calcadas na ideia reformadora e não revolucionária.

As mudanças introduzidas com o Ato Adicional, aos olhos dos conservadores, configuravam-se como uma ruptura frente ao sistema político instalado no Primeiro Reinado e, por isso, não deveriam continuar. Com a renúncia de Feijó e a posse de Pedro de Araújo Lima, as elites dirigentes liberais moderadas e os conservadores se uniram para promover o Regresso, consagrado pela aprovação da Lei de Interpretação do Ato Adicional (Lei nº 105, de 12 de maio de 1840). A Constituição mais uma vez foi alterada, agora para devolver ao poder central as prerrogativas retiradas durante a fase do “Avanço”⁸, reduzindo-se, assim, a autonomia das províncias.

Segundo Bonavides e Andrade (1991), quase todos os dispositivos da nova lei, que se podiam reputar materialmente por constitucionais, convergiam no sentido de estabelecer uma hermenêutica restritiva dos poderes das câmaras provinciais em proveito da autoridade central, nomeadamente em favor da competência do poder legislativo geral. As conquistas de liberdade e autonomia que as províncias alcançaram com o Ato Adicional foram relativizadas com a decretação da Lei de Interpretação.

Apesar da concentração conservadora e sua vitória com a renúncia de Feijó, conforme observa Caio Prado Jr. (1994), a intranquilidade do Império não terminara. Com a continuação da guerra dos Farrapos no Rio Grande do Sul e da revolta dos Balaios, no Maranhão, a reação não podia ainda considerar-se completamente vitoriosa. Nesse cenário, vai desaparecendo a confiança nas regências e, ao mesmo tempo, fortalecia-se a ideia da maioria, pela ânsia para pôr fim à instabilidade do período regencial, considerado um governo de transição incapaz de consolidar as instituições. A ascensão ao Trono do menino imperador foi considerada uma fórmula para dar ao país tranquilidade, ou seja, estabelecer a ordem.

Os liberais progressistas articularam e conseguiram antecipar a maioria do herdeiro, que assume o trono em 23 de julho de 1840. O episódio ficou conhecido

⁸ Caracterizou-se como fase de “avanço” o período em várias medidas legislativas e administrativas de cunho liberal foram tomadas contra a política conservadora, durante o período regencial.

como o "golpe da maioria", por ter conseguido derrubar o ministério conservador e colocar os liberais à frente do governo. Todavia, menos de um ano depois, os conservadores retomaram a direção. Nos meses seguintes, houve a ação decisiva de homens como Honório Hermeto Carneiro Leão (Marquês de Paraná), Bernardo Pereira de Vasconcelos e Paulino José Soares de Souza (Visconde do Uruguai), que se uniram para instaurar uma ordem fundamentada no governo monárquico e na unidade territorial. Eles tiveram participação direta na recriação do Conselho de Estado (Lei nº. 234, de 23 de novembro de 1841) e na reforma do Código de Processo Criminal (Lei nº. 261, de 3 de dezembro de 1841).

A expectativa de que a maioria possibilitaria estabilizar a ordem e suprimir as ameaças à unidade territorial se concretizaram com o fim dos conflitos espalhados pelas Províncias, com a derrota dos movimentos separatistas, particularmente dos Farrapos no Rio Grande do Sul (1845) e da Revolução Praieira em Pernambuco (1850).

Com a ascensão ao trono por D. Pedro II, iniciou-se o Segundo Reinado, que duraria até 1889. Os liberais tinham sido os articuladores da maioria e formadores do primeiro ministério do novo Imperador, porém ficaram pouco tempo, pois o gabinete caiu em março de 1841. Os conservadores⁹, ao retomarem o poder, deram continuidade ao Regresso iniciado com a Lei de Interpretação do Ato Adicional. Antes dos deputados liberais eleitos tomarem posse, os conservadores dissolveram a Assembleia Geral, provocando a reação conhecida como "revoltas liberais de 1842", nas províncias de São Paulo e Minas Gerais, vencidas no mesmo ano pelas forças governistas comandadas pelo Coronel Luiz Alves de Lima e Silva, na época Barão de Caxias.

⁹ A base para a formação do Partido Conservador foi a conjugação de esforço para instaurar a ordem e limitar o alcance do Ato Adicional de 1834, por meio de uma lei interpretativa (regresso). Os conservadores tinham a origem comum na facção liberal moderada e nos conservadores do período regencial, quando as forças políticas se dividiram entre os progressistas defensores do Ato Adicional de 1834 e os favoráveis ao recuo liberal (regressistas), por meio de uma lei de interpretação do referido ato. No transcurso do processo político, depois da morte de D. Pedro I, em setembro de 1834, os antigos restauradores se aliaram aos regressistas na formação do Partido Conservador, em 1836. Anais da Câmara de Deputados, seção de 26 janeiro de 1864. http://books.google.com.br/books?id=5wwPAQAIAAJ&pg=PA405&lpg=PA405&dq=origem+saquarema+conservadores&source=bl&ots=GFYp-hwKkU&sig=mN_7RF2p7Yoh4vD5rxmrJRa38FA&hl=pt-BR&ei=gU1YTdvdNcK9tgfdzKiRDQ&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=8&ved=0CEgQ6AEwBw#v=onepage&q=saquarema&f=false. Acessado em 03 de junho de 2011.

O cenário político foi dominado pela forte atuação dos dois grupos políticos, conservadores e liberais. Os primeiros foram chamados de Saquaremas por causa do município fluminense onde um dos seus líderes, Joaquim José Rodrigues Torres, futuro Visconde de Itaboraí, tinha uma fazenda que servia de local para as reuniões. Este grupo era favorável à centralização do poder como fórmula para estabilização da ordem. Os liberais foram denominados de Luzias, em referência a uma vila de Minas Gerais, Santa Luzia, onde ocorreu a derrota militar da Revolta Liberal de 1842. Os liberais defendiam a monarquia federativa, opondo-se ao Poder Moderador e ao Senado vitalício, que era dominado pelos conservadores.

As mudanças implantadas pelos conservadores para consolidar a centralização, iniciada com a Lei de Interpretação do Ato Adicional, não sofreram alteração com o novo ministério liberal (1844-1848), apesar da duração excepcional, para a época, que esse ficou no poder. As diferenças entre os dois grupos políticos se apresentaram de forma explícita em muitos momentos e implícita em outros, pois, na verdade, os embates não gravitavam em torno de interesses de classes, mas na forma de participação na vida política do Império. A medida mais relevante desse período liberal foi a criação do cargo de presidente do Conselho de Ministros, isto é, o Imperador deixaria de indicar todo o ministério e passaria a nomear apenas o primeiro-ministro, que em seguida formaria o gabinete de ministros. Assim, iniciou-se o sistema parlamentarista do Segundo Reinado, favorecendo a alternância dos dois partidos no poder e aumentando o peso do poder legislativo nas decisões políticas.

A formação de um ministério conservador em 1848 deu origem ao último movimento separatista, conhecido como Revolução Praieira, em Pernambuco. A revolução teve como base, no campo, os senhores de engenho ligados aos partido liberal que tinham como queixa a perda do controle da província para os conservadores e, no núcleo urbano, a figura do republicano Borges da Fonseca, que defendia a implementação do Estado federal, dentre outras reivindicações. Cerca de 2.500 homens atacaram o Recife, sendo, porém, derrotados.

A derrota militar do movimento, em 1850, marcou o fim da instabilidade política do processo de formação da unidade territorial do Estado brasileiro. Entretanto, conforme Therezinha de Castro (1974), o Monarca desejava preparar o

Brasil para uma nova fase parlamentar e, para isso, precisava dar oportunidade aos liberais. Isso exigia afastar as paixões políticas e acabar com seu espírito revolucionário. Nesse intuito, solicitou aos conservadores que dessem trégua geral nas lutas partidárias e formassem, junto com os liberais, um governo de união nacional. Da união dos elementos dos dois partidos surgiu o Gabinete de Conciliação (1853-57), isto é, um gabinete ministerial sob a liderança do Marquês do Paraná – Honório Hermeto Carneiro Leão –, porém com a participação dos liberais.

Corroborando com a estabilidade política funcionou o regime parlamentarista, porém diferente da forma clássica, porque no Brasil o Imperador podia nomear e demitir o Ministério. O voto censitário e a máquina do governo eram utilizados para garantir a eleição dos governistas, por ocasião da dissolução da Assembleia Geral, ou novas eleições legislativas.

Para Faoro (2001) a grande diferença entre os dois partidos girava em torno da maior ou menor centralização política, portanto estava mais relacionada à questão de concentração de poder na capital. No Segundo Reinado, os conflitos políticos armados se encerram, consolidando a unidade territorial do Brasil. A política tornou-se um jogo, no qual os atores (indivíduos ou grupos) se enquadravam às regras para sustentarem seus interesses no Parlamento e nas disputas eleitorais. A motivação principal não era mais por grandes divergências ideológicas ou tendências separatistas, mas a disputa para ter acesso e controlar a máquina do Estado.

Com o Gabinete da Conciliação (1853-1857), o Partido Liberal e o Conservador esqueceram as rivalidades políticas, porém, segundo Castro (1974), ocorreu mais uma conciliação de homens do que de ideias. A participação dos liberais surtiu efeito, já que os transformou, tornando-os mais conscientes dos seus respectivos papéis e, dessa forma, se conformaram mais com a alternância partidária. O principal objetivo da política de conciliação foi fortalecer o regime e sustentar o trono.

Nos 49 anos e quatro meses de duração do Segundo Reinado, os liberais formaram 26 gabinetes, porém governaram menos de 20 anos; os conservadores com 15 gabinetes ficaram no poder por 29 anos e dois meses. Isso dá uma média

de dois anos para os gabinetes conservadores contra oito meses para os gabinetes liberais. O sistema parlamentarista foi um arranjo político que permitiu ao partido de oposição assumir o Governo, dando continuidade ao anterior, por meio do mecanismo de alternância entre liberais e conservadores.

Como foi dito, nessa “gangorra dos partidos”, os conservadores permaneceram mais tempo no poder, apesar de terem formado menor número de gabinetes. Isso teve consequências significativas, pois permitiu aos próceres do Partido Conservador conformar o Estado territorial nos moldes que consideravam mais acertados. Por outro lado, a presença intercalada dos liberais funcionava como uma válvula de escape das tensões políticas, sem, contudo, significar mudança no curso estabelecido pelos conservadores. Não é outra a origem da máxima de que “nada se assemelha mais a um saquarema do que um luzia no poder”, tão repetida desde o Império (FAUSTO, 2003: 180). Devido às semelhanças e continuidades das políticas de governo dos dois partidos, pode-se afirmar que foi encontrada a fórmula política para consolidar o Estado territorial no Brasil.

Paulo Mercadante (1980) assevera que as decisões tomadas pela elite dirigente, naquele momento, marcadas pela conciliação, teriam evitado tanto a desagregação do território que ainda se constituía como nacional, como também impediu a crise social que pudesse ameaçar as estruturas. Como se vem demonstrando, os dois projetos, tanto o liberal quanto o conservador, visavam organizar o Estado, a diferença estava basicamente no procedimento ou na forma de implantar suas ideias.

O jurista Raimundo Faoro (2001) não foge ao debate quanto aos projetos de centralização e descentralização que marcaram o período imperial. Ele enfatiza que o poder era a grande questão presente na construção do Estado Imperial. Para o autor, as relações clientelísticas, patrimoniais e estamentais no Brasil definiram a natureza do Estado. Segundo o autor, a formação do Estado no Brasil atravessou um penoso drama de muitas perplexidades: dificuldades financeiras e a lenta mudança do panorama da economia, em meio ao reajustamento do quadro político.

Emília Viotti da Costa (1999) explica que a forte mensagem do liberalismo europeu possuía um apelo suficientemente amplo para atrair grupos sociais que, de

certa forma, se sentiam oprimidos. Entretanto, os ideais do liberalismo, durante o século XIX, foram utilizados por esses grupos como propostas diversas e divergentes, que atuavam em contextos diferentes. Nesse sentido, se depararam com o desafio de colocar em prática as teorias liberais.

Bonavides e Andrade (1991: 93) entendem que a implantação da monarquia constitucional liberal no Brasil se deu em condições históricas marcadas pelo “reflexo” do influxo de ideias e princípios hauridos nas revoluções europeias. Por outro lado, os ideais liberais revolucionários se revelaram extremamente hostis, em razão das dificuldades quase intransponíveis oriundas da herança colonial, acrescida pelo despreparo político, econômico e social da jovem nacionalidade.

Numa posição diferente da anterior, expressando o ideal centralizador e unitarista das décadas de 1930/40, Oliveira Vianna (1982) aponta como entrave à formação do Estado nacional o mandonismo local/regional, por ser particularista e minar toda e qualquer relação horizontal de solidariedade. E conclui defendendo a obra centralizadora levada a cabo durante o Segundo Reinado. A partir da análise da força dessas instituições, considera como “pura ilusão” a aplicação de fórmulas liberais ao Brasil. Nesse sentido, assevera Oliveira Vianna:

O grande movimento democrático da revolução francesa, as agitações parlamentares inglesas, o espírito liberal das instituições que regem a república americana, tudo isto exerceu e exerce sobre os nossos dirigentes, políticos, estadistas, legisladores, publicistas, uma fascinação magnética que lhes daltoniza completamente a visão nacional dos nossos problemas (1982:15).

As teses sobre a inadequação das instituições liberais foram forjadas na primeira metade do século XX, como sustentáculo para fundamentar a existência da Nação como obra do Estado centralizado, concebido como único instrumento capaz de se contrapor ao poder das oligarquias localistas e regionalistas (ESPINDOLA, 1988). Oliveira Vianna critica o liberalismo e manifesta seu forte ceticismo quanto às instituições liberais, numa repugnância à adoção de modelos dados “a priori”, defendendo a prática que se origina das especificidades da formação brasileira. Em sua opinião a política centralizadora de D. Pedro II possibilitou construir uma consciência nacional, graças ao Estado centralizado e unitário. Assim, a construção do Estado nacional teria sido obra de um governo central forte, capaz de promover a

organização político-administrativa dos poderes estatais e, ao mesmo tempo, consolidar a unidade territorial, através da subordinação das províncias, com a extinção das tendências separatistas. Essa concepção fica patente na aprovação da política do imperador D. Pedro II:

Em todos esses artifícios diplomáticos de D. Pedro, em toda essa inegável hipocrisia da sua política parlamentar, salva-se o melhor e o mais patriótico pensamento de grandeza, pacificação e liberdade. Ele é o único que compreende a realidade das nossas cousas, a nossa incultura política, a artificialidade dos nossos partidos, impossibilidade de se praticar aqui, na sua pureza, o belo regime, que fez a glória da nação inglesa e ainda hoje lhe garante a estabilidade. Deturpa-o, não no seu interesse, mas no interesse da sua dinastia e do seu povo, a bem da tranqüilidade e do futuro nacional. (OLIVEIRA VIANNA 1982: 217)

O certo é que os breves períodos de política descentralizadora vividos durante o Brasil Império não produziram transformações na base do ordenamento jurídico, ou seja, na Constituição. O Direito e os egressos dos cursos jurídicos do Brasil e Portugal foram decisivos na constituição do Estado como estrutura construída em bases centralizadoras. O jogo relacional, no entanto, possibilitou encontrar a fórmula de equilíbrio, que se assentou na progressiva ampliação da esfera de autonomia das províncias. Dessa forma, mesmo com a rejeição dos impulsos descentralizadores contidos no Código do Processo Criminal de 1832 e no Ato Adicional de 1834, no transcurso dos embates entre as forças políticas, admitiu-se a autonomia administrativa das províncias e a participação dos atores locais e provinciais.

Miriam Dolhnikoff (2005: 14) discorda da tese dominante que contrapõe centralização *versus* descentralização, que se originou ainda no século XIX, e defende a existência de dois projetos: da unidade e da autonomia. Com posição distinta de José Murilo de Carvalho e outros, Dolhnikoff entende que a unidade construída a partir do poder no Rio de Janeiro não se deu pela anulação das elites provinciais, como obra da centralização, mas resultou do arranjo político que permitiu a acomodação dessas elites no Estado Imperial. Isso foi possível graças à autonomia, isto é, pela possibilidade de as elites provinciais serem protagonistas na administração de suas províncias, bem como de participarem do poder central por meio de representantes na Câmara dos Deputados.

Independentemente de concordarem ou não na interpretação sobre os dois

projetos de construção do Estado, os autores em sua maioria evidenciam que o tipo de Estado idealizado pelos homens públicos, apesar de ser um modelo emanado do liberalismo europeu, guiou-se por princípios amoldados à realidade brasileira. Essa construção foi amparada por uma base de legalidade, assentada na adesão aos princípios jurídicos e na obediência à norma, independentemente das lutas políticas e do debate no interior da elite. No Brasil, a construção do Estado territorial se expressou no campo do ordenamento jurídico, por um debate de natureza formal, no contexto em que era necessário compatibilizar os direitos universais como a manutenção do regime escravagista. As condições econômicas, políticas e sociais brasileiras impuseram limites aos princípios políticos liberais, fazendo com que o liberalismo perdesse seu caráter de contestação e se tornasse instrumento de construção da ordem imperial.

O Estado constitucional brasileiro foi construído num processo que se estendeu por todo o século XIX, iniciado antes mesmo da Independência, por uma elite que despendeu forças no intuito de organizar os poderes públicos, criar instituições e órgãos de administração e delimitar competências das esferas políticas, administrativas e territoriais.

1.2 A Constituição de 1824 e a questão territorial

A Constituição pode ter diversas abordagens, isto é, constituir-se objeto da análise sociológica, política, jurídica etc, sendo o tratamento histórico-jurídico o foco desta análise. O constitucionalista Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2005) define o termo como sendo o conjunto de regras concernentes à forma de Estado, à forma de governo, ao modo de aquisição e exercício do poder, ao estabelecimento de seus órgãos, aos limites de sua ação, entre outros. Nesse entendimento, pode-se afirmar que a Constituição de 1824 regulou todos os assuntos considerados materialmente constitucionais.

Embora tenha sido outorgada e tenha motivado intensos conflitos, com foi visto no tópico anterior, essa foi a mais duradoura Constituição do Brasil, com sessenta e cinco anos de vigência (25 de março de 1824 a 24 de fevereiro de 1891). Pela adoção de princípios liberais, foi objeto de elogio de juristas do Império, como

José Antônio Pimenta Bueno (1857: 4), o qual ressaltava ser o direito público positivo a sábia Constituição Política, que regia o Império e cada um de seus belos artigos era um complexo resumido dos mais luminosos princípios do direito público filosófico ou racional. Ainda sobre a importância e eficácia da Constituição de 1824, Octaciano Nogueira (2001: 14) informa que ao ser revogada pelo governo republicano, em 1889, era a segunda Constituição escrita mais antiga do mundo, superada apenas pela dos Estados Unidos. É a partir destes dados que se deve examinar a importância da primeira Constituição do Brasil.

O texto Constitucional foi organizado em Títulos e Artigos. Evidenciando-se que no Título I, artigo 3º, foi estabelecido o modelo de Estado: “o seu governo é Monarchico Hereditário, Constitucional, e Representativo”. Foi adotada a divisão clássica de poderes, entre legislativo, executivo e judiciário, com acréscimo de um quarto poder, o moderador, inspirado nas ideias de Benjamin Constant¹⁰. Esse quarto poder era entendido como poder neutro exercido pelo rei, cuja função seria promover a coordenação e o equilíbrio entre os demais poderes. O estabelecimento da divisão de poderes é tema do Título III da Constituição:

Art. 9. A divisão, e harmonia dos Poderes Políticos é o principio conservador dos Direitos dos Cidadãos, e o mais seguro meio de fazer effectivas as garantias, que a Constituição offerece.

Art. 10. Os Poderes Políticos reconhecidos pela Constituição do Império do Brazil são quatro: o Poder Legislativo, o Poder Moderador, o Poder Executivo, e o Poder Judicial.

A Constituição combinou ideias liberais com elementos herdados do Antigo Regime, tais como o poder pessoal do Imperador e a união entre Igreja e Estado (Padroado e Beneplicito¹¹). Uma importante mudança foi a transformação da administração da justiça em uma função estatal independente, ao contrário do regime antigo, conforme preconizava o artigo 151: “ O Poder Judicial independente,

¹⁰ Henri-Benjamin Constant de Rebeque (Lausana, 25 de outubro de 1767 — Paris, 8 de dezembro de 1830) foi um pensador, escritor e político francês de origem suíça. Desenvolveu uma nova teoria de Monarquia Constitucional, na qual o poder real deveria ser um poder neutro (Moderador), protegendo, balanceando e restringindo os excessos dos outros, poderes ativos. <http://maltez.info/biografia/constant.pdf>. Acessado em 10 de julho de 2011

¹¹ O Artigo 102 da Constituição de 1824, que define as atribuições do poder executivo, em seu item XIV diz: Conceder, ou negar o Beneplicito aos Decretos dos Concílios, e Letras Apostólicas, e quaesquer outras Constituições Ecclesiásticas que se não oppozerem à Constituição; e precedendo aprovação da Assembléa, se contiverem disposição geral.

será composto de Juizes, e Jurados, os quaes terão logar assim no Cível, como no Crime nos casos, e pelo modo, que os Códigos determinarem”.

Essa Constituição serviu de base e parâmetro para as constituições vindouras. Diversos assuntos foram regulamentados com a Constituição, mas faltava um arcabouço jurídico que o próprio texto constitucional, no artigo 179, previa: “deveria ser organizado, quanto antes, um Código Civil e Criminal, fundado em sólidas bases da justiça e equidade”. Conforme a previsão na Lei Fundamental, quatro anos depois da outorga da Constituição, em 1830, foi sancionado o Código Criminal do Império do Brasil e, dois anos mais tarde, em 1832, o Código de Processo Criminal, porém o Código Civil teve que aguardar a Primeira República (Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916).

A questão da construção do Estado como unidade política e territorial se apresentou como grande desafio e preocupação central das elites dirigentes. Oliveira Vianna (1982) destaca que, proclamada a independência, o pensamento dos homens, a quem ia caber a incumbência de organizar o governo nacional, já não poderia ser outro: a necessidade de manter a unidade política do país tomaria o primeiro lugar no plano das suas cogitações construtoras. O que o autor denomina de unidade política era o desafio de manter a unidade territorial herdada de Portugal e conservar o vínculo das províncias ao centro de poder no Rio de Janeiro.

Para o autor, as elites do Império não tinham diante de si uma vasta Colônia a explorar, mas uma pátria a organizar, uma nação a construir, um povo a governar e dirigir, um povo esfacelado em quase vinte partes autônomas, com pequeníssimas, se não nulas, relações de interdependência, o sentimento de uma pátria única não estava ainda formado: as várias capitanias, convertidas em províncias, não se sentiam membros de uma mesma família.

Vianna tece um cenário no qual situa a importância do sistema constitucional implantado em 1824. A Constituição conservou as 18 províncias existentes, conforme instituídas por D. João VI, em 28 de fevereiro de 1821, a partir das antigas capitanias (art. 2º). As províncias eram representadas na Câmara por deputados eleitos, cujo número foi regulamentado pelas “Instruções de 26 de março de 1824”, conforme determinava o art. 97 da Constituição: “Uma Lei regulamentar marcará o

modo pratico das Eleições, e o número dos Deputados relativamente à população do Império”. Essa lei eleitoral estabeleceu o número de cadeiras a serem preenchidas por cada província, cabendo a Minas Gerais o maior número de representantes (20), seguido da Bahia (13), Pernambuco (13), São Paulo (9), Ceará (8) etc.; sendo que no lado oposto vinham nove províncias com uma soma de 15 representantes (as províncias do Amazonas, Espírito Santo, Paraná e Santa Catarina tinham uma única vaga; Goiás, Mato Grosso, Piauí e Sergipe tinham duas vagas e a província do Pará tinha três vagas). O art. 41 definia que “Cada Província dará tantos Senadores, quantos forem metade de seus respectivos Deputados”, sendo que no caso de um único deputado se teria também um senador, conforme o art. 42.

O capítulo V tratava dos Conselhos Gerais de Província e de suas atribuições. A participação dos cidadãos “nos negócios da sua Província” era garantida como um “direito de intervir” (art. 71) por meio das Câmaras dos Distritos (Câmara dos Vereadores) e pelo Conselho Geral da Província (art. 72). O número de deputados foi estabelecido de 21 membros para as províncias populosas (Minas Gerais, Bahia, Pernambuco, São Paulo, Ceará, Rio Grande do Sul, Pará e Maranhão). As demais províncias teriam treze membros (art. 73). Os deputados provinciais seriam eleitos juntamente com os deputados “representantes da Nação” (art. 74). Foi definido que o Conselho Geral da Província se reuniria na capital provincial, com pelo menos metade mais um dos seus membros, todos os anos, pelo período de dois meses, podendo prorrogar por mais um mês. Isso significa que os deputados ficam livres das obrigações parlamentares nos outros dez ou nove meses.

O art. 80 definia: o “Presidente da Província assistirá à instalação do Conselho Geral, que se fará no primeiro dia de Dezembro, e terá assento igual ao do Presidente do Conselho, e à sua direita; e ahí dirigirá o Presidente da Província sua fala ao Conselho (...)”. A atribuição do Conselho Geral era propor, discutir, e deliberar sobre os negócios de interesse da Província, considerando nos projetos as peculiaridades e conformidades com a realidade local e as urgências.

O art. 82 determinava que os negócios iniciados nas Câmaras Distritais fossem remetidos ao Secretário do Conselho, que os submeteriam a discussão de “portas abertas”, bem como aqueles assuntos que tivessem origem no próprio Conselho. Mais do que definir os assuntos que poderiam ser objeto de proposição e

decisão provincial, a Constituição definiu no art. 83 os temas vedados: aqueles de interesse geral da Nação ou privativos da Câmara dos Deputados e quaisquer ajustes com outras províncias. Também não poderia decidir sobre execução de Leis, mas deveria dirigir representações motivadas à Assembleia Geral e ao Poder Executivo, conjuntamente.

A autonomia do poder provincial era limitada pelo art. 84, que determinava que as resoluções do Conselho Geral de Província deveriam ser remetidas ao Poder Executivo do Império, por intermédio do Presidente da Província. Caberia à Assembleia Geral receber a proposta por encaminhamento da Secretaria de Estado, para, então, discutir e propor projeto de lei que contemplasse o interesse proveniente da Província (art. 85). No caso de não se encontrar reunida a Assembleia Geral, o Imperador poderia usar o Poder Moderador para aprovar ou suspender interinamente as resoluções dos Conselhos das províncias, até apreciação da Assembleia Geral (art. 86 e 87).

As províncias contariam com as seguintes autoridades: Presidente da Província, Secretários e o Comandante das Armas (autoridade militar). Também manteve suas comarcas e, para julgar as causas em segunda e última instância, foram criados os Tribunais de Relações (art. 158). Cada município contaria com um juiz de paz, que seria eleito junto com os vereadores das câmaras (art. 162). O Presidente da Província e os senadores eram escolhidos pelo Imperador; os juízes poderiam ser suspensos por ato imperial. Para todas as cidades e vilas haveria uma Câmara de Vereadores, responsável pelo “governo econômico e municipal” das mesmas (art. 167).

Portanto, a forma de Estado prevista na Constituição era de um Estado unitário, dividido em províncias, governado a partir de um governo central, sediado no Rio de Janeiro, capital do Império. O termo Província se origina do latim *Provincere* que significa vencer antes ou vencer precedentemente, servindo para denominar as divisões territoriais do Império Romano sujeitas à jurisdição de um magistrado que o controlava em nome do poder central (Imperial ou Senatorial). O termo pode ter significados políticos-administrativos muito distintos, conforme o país. Uma acepção mais restrita indica apenas uma divisão administrativa do Estado nacional ou pode significar apenas as localidades ou regiões afastadas da capital.

Existem casos em que constitui território com alguma autonomia governativa e administrativa local, frente ao Estado nacional. Também pode ser território de uma federação ou confederação com ampla autonomia, podendo chegar a dispor de poderes de soberania. Conforme De Plácido e Silva (2005), extensivamente, o vocábulo passou a designar todo território subordinado a um regime administrativo, sem ter, no entanto, independência política.

Essa denominação dada às divisões administrativas que compunham o Império, na verdade, eram realidades que pré-existiam ao Estado, pois eram unidades políticas “autônomas” entre si, durante o Antigo Regime português. As capitanias foram transformadas em províncias por D. João VI, em 28 de fevereiro de 1821, um ano antes da Independência. Daí o texto constitucional, no seu artigo 2º, prescrever: “O seu território é dividido em Províncias na forma em que actualmente se acha, as quaes poderão ser subdivididas, como pedir o bem do Estado”.

Pimenta Bueno (1857: 22) é de opinião que as unidades provinciais de fato eram somente divisões administrativas e, por isso, entendia que o assunto não deveria ter sido matéria regulada pela legislação constitucional, por não se tratar de Estados distintos, ou federados e sim circunscrições territoriais. A opinião do autor deixa claro que a regulamentação do território pelo Direito Constitucional era incompatível com o Estado unitário vigente. A regulamentação por legislação infraconstitucional, no caso, por normas de direito administrativo, expressaria melhor a situação das províncias naquele momento, pois eram desprovidas de autonomia.

Ainda segundo o autor, as províncias eram apenas “centros de vida, de ordem e de ação administrativa, partes integrantes do Império”. Demonstra ser favorável a uma revisão das divisões provinciais, asseverando que o Império muito lucraria com uma boa divisão de províncias. E aconselha aos homens públicos de não olvidar que um bom sistema a respeito desviaria no futuro e sem constrangimento toda a ideia de ambições federais, outrora suscitadas. Cita como exemplos os Estados da França e Inglaterra (BUENO 1857: 23).

Lado outro, Tavares Bastos, apesar de também ver problemas na divisão territorial existente¹² e convergir quanto à necessidade de revisar as divisões das

¹² Tavares Bastos apontava os problemas que resultavam do fato de as províncias terem limites mal

províncias, na sua obra de 1870 (A Província) defendia a realidade territorial das províncias, que não se reduziam a simples unidades administrativas. Assim, defendia a descentralização de caráter federativo e a autonomia das províncias, enquanto Pimenta Bueno alertava a elite dirigente quanto à necessidade de evitar o federalismo, ou seja, uma defesa do unitarismo.

O pensamento de Pimenta Bueno pode ser compreendido através de Raffestin (1993: 176) que, da mesma forma, utilizou a França como exemplo, para tratar da forma de controle exercido pelas organizações políticas, sobretudo as que se inspiram em princípio de centralização. O interesse do poder centralizador é recortar e subdividir para melhor assentar seu controle, porém impondo sua lógica administrativa central sobre realidades pré-existentes. Essa era exatamente a sugestão de Bueno naquele contexto de construção do Estado no Brasil Império. Assim, como entender o posicionamento de Tavares Bastos? Se a divisão arbitrária do território fortaleceria o poder central, como explicar o seu posicionamento? Ele considerava as províncias como realidades territoriais e defendia a descentralização, mas se posicionava favorável à revisão dos limites provinciais. Ao inquirir mais atentamente o posicionamento de Tavares Bastos, citado alhures, pode-se compreendê-lo por ele mesmo, que também usa como exemplo a França:

Não se inverta, porém o nosso pensamento. Não propomos a subdivisão das províncias por um processo mecânico e brutal, como o aplicaram em França, e como o desejariam aqui em ódio às instituições locais. Não queremos dilacerar laços formados por tradições seculares e interesses positivos. A divisão de um Estado não se faz a compasso, descrevendo inflexíveis linhas astronômicas, ou acompanhando somente os limites da natureza física. Fazem-na através dos séculos, a história e o comércio dos povos (1975:237)

Nessa citação de Bastos, percebe-se claramente o reconhecimento da realidade territorial das províncias, nos termos que Raffestin compreende o território e a territorialidade. Assim entendido, trata de um sistema territorial composto de tessituras, nós e redes organizadas hierarquicamente, com historicidades de longa duração, constituindo-se campos de ações (de poder) das práticas espaciais. Bastos propunha que uma porção do território deveria adquirir representação política e se

traçados, serem de dimensões irregulares, com algumas muito grandes e prolongamentos arbitrários, que prejudicavam os interesses dos povos: verdadeiros desertos, com muitas dezenas de milhas de léguas quadradas, convertidos em províncias ou incluídos nelas, quanto melhor fora reparti-los em certo número de distritos administrativos (1975: 235).

tornar província quando sua população e economia fossem expressivas, pois o *status* de província trazia também a dispendiosa máquina administrativa. Para ele, o modelo utilizado pelo Império do Brasil falseava a distribuição parlamentar e fortalecia os vazios demográficos: “como acreditar que nessas solidões funcionem seriamente as instituições de um povo livre, instituições que, aliás, podem manejar as populações, muito mais felizes do litoral?” A forma como tinham sido estabelecidas as unidades provinciais do Império não agradava o autor, que chamava atenção para o modo como os Estados Unidos realizou a organização de seu território, evidenciando a participação popular no processo.

Posicionamentos à parte, nenhuma modificação foi realizada na divisão provincial instituída por D. João VI, em 1821, exceto a criação das províncias do Amazonas e do Paraná. Outras poucas modificações ocorreram, sendo a mais expressiva a anexação da Comarca do Rio São Francisco, pertencente à Província de Pernambuco, à Bahia, em 1827, como punição depois da derrota da Confederação do Equador. No geral continuaram as divisões provinciais, que depois da Proclamação da República, com a adoção do federalismo, foram denominadas de estados. Teria razão Pimenta Bueno ao asseverar que uma boa divisão evitaria o federalismo que era uma ameaça iminente? Neste aspecto em parte assiste razão, pois haveria um controle maior do Estado, em função da sobreposição que sufocaria a territorialidade pré-existente, mas considerando o contexto, pode-se concluir que a tentativa de promover uma reorganização apenas daria força aos defensores do federalismo.

Outra questão central na construção do Estado era a necessidade de delimitar e organizar os espaços (competências) das diversas esferas da administração pública. Inicialmente a divisão administrativa pública, com o advento da Constituição de 1824, não sofreu modificação em relação ao regime anterior, pois continuou sendo organizada em judicial, eclesiástica e civil. Posteriormente, são perceptíveis as alterações e delimitações dos espaços de atuação das várias esferas da administração pública, num contexto de intensos debates e conflitos. Destacam-se o Código de Processo Criminal e o Ato Adicional, quando houve uma multiplicação de ações relacionadas às novas atribuições designadas à administração provincial e local.

Na tentativa de definir os espaços de atuação de cada área foram produzidas diversas leis para regular as atividades administrativas, porém surgiram vários problemas relacionados ao cumprimento e eficácia das normas. A existência de uma sobreposição de atividades administrativas gerava conflitos entre as esferas judicial, eclesiástica e civil, motivando críticas dos presidentes da Província. As queixas eram motivadas, principalmente, pela proliferação de cidades e vilas (organização civil), comarcas, termos, freguesias e distritos (organização judicial), que agravavam os conflitos de jurisdição territorial, na medida em que não coincidiam com os territórios eclesiásticos, onde se desenvolviam funções de Estado, além das religiosas. O problema se repetia em relação ao poder judiciário, que não estava restrito ao âmbito territorial da comarca, mas tinha esferas jurisdicionais no município, nas figuras do juiz de paz e do juiz municipal. Cada instância com territorialidades diferentes sobrepunha-se sobre o mesmo espaço e a mesma sociedade. Na prática, o arcabouço jurídico não abrigava solução para todos os problemas que surgiam dessas sobreposições; ao contrário, determinadas normas eram mal interpretadas, outras omissas ou inócuas, conforme se verá em abordagem específica no próximo capítulo.

A organização judiciária prevista na Constituição não trouxe alterações impactantes para a administração provincial, no entanto, a partir do Código de Processo Criminal, em 1832, mudanças estruturais do Poder Judiciário fizeram surgir inúmeros conflitos de competência e outras situações que a administração provincial tentava solucionar, muitas vezes sem êxito.

Quanto à divisão eclesial, a relação entre Igreja e Estado foi uma continuidade do período anterior, em razão do regime do Padroado. Conforme já foi dito, a Constituição combinou ideias liberais com elementos herdados do Antigo Regime, dentre os quais a união entre Igreja e Estado. Não se pode olvidar que a manutenção desses elementos era útil ao Estado que se estabelecia, mesmo que não combinassem com as ideias liberais. Isso porque se prestava ao controle do território a partir das paróquias, num contexto de infraestrutura de comunicação falha ou inexistente. Legalmente o catolicismo tornou-se a religião oficial do Império, que perdurou até a República, quando foi estabelecido o Estado laico e a liberdade de crença e cultos religiosos. Segundo a Carta constitucional imperial:

Artigo 5º: a religião Cathólica Apostólica Romana continuará a ser a religião do Império. Todas as outras Religiões são permitidas com seu culto doméstico ou particular, em casas para isso destinadas, sem forma exterior de templo.

A adoção de uma religião oficial, conforme Raffestin (1993: 124), funciona como um meio para aumentar a centralidade do poder e, ao mesmo tempo, ampliar a capilaridade da vontade do poder no interior do território por ele delimitado. A ligação entre Estado e Igreja produz a associação do sagrado e profano, encerrando dessa forma a comunidade em laços político-religiosos extremamente fortes. O poder emanado do centro chegava às diversas localidades, por mais afastadas e isoladas, por meio da autoridade e das ações dos párocos. Depois da Independência aumentou significativamente a importância do corpo eclesiástico, especialmente porque os sacerdotes passaram a exercer as funções de promotores do processo eleitoral. Além disso, também se ampliou a presença dos clérigos em funções da administração pública. Vale destacar que a atuação do clero não ficou restringida às funções administrativas rotineiras, pois também tiveram presença marcante na vida política, muitos exerceram cargos públicos, exemplo disso foi o Padre Antônio Diogo Feijó, que chegou a Regente do Império.

O processo eleitoral ficava a cargo dos párocos, e a igreja matriz era o local onde aconteciam as eleições. Essa função estava associada ao fato de a paróquia ser detentora do cadastro civil da população, devido aos registros de nascimentos, óbitos e casamentos¹³. Era o pároco que poderia definir o número de vagas, pois essas eram calculadas conforme o número de residências, isto é, a paróquia teria um eleitor para cada “cem fogos” (residências) na sua população, conforme as Instruções de 26 de março de 1824. Eram as paróquias que também forneciam os dados demográficos e econômicos solicitados pelo poder central.

O maior problema que a Administração provincial iria enfrentar estava justamente relacionado à organização territorial. Muitos problemas relatados pelos presidentes da Província mineira têm implicação com a organização dos espaços da administração pública. Conflitos que não se resolviam por meio de legislação, pois as jurisdições eclesiais, civis e judiciais ainda estavam em processo de definição e, muitas vezes, não havia delimitações de competências nem limites territoriais

¹³ Com a Lei de Terras (Lei n. 601, de 18 de setembro de 1850), as paróquias também ficaram responsáveis pelo registro de terras.

precisos para a atuação de cada esfera administrativa, gerando confusão na população e na própria administração provincial.

Não eram poucas as funções dos clérigos, que se dividiam entre as funções de ministros da Igreja e funcionários do Estado, que era intensa em diversas áreas da administração pública, como a educação e a saúde. É necessário admitir que o Estado, através da administração eclesial, se fazia mais presente e mais controlador da população¹⁴. José Murilo de Carvalho (2008: 187) assevera que durante o Império o governo insistiu em não abrir mão do controle da Igreja, pois era um recurso administrativo barato, possuía grande poder sobre a população, de que o governo indiretamente se beneficiava.

Entretanto, a relação entre Igreja (poder religioso) e Estado (poder político) não se deu de forma eficiente para a administração pública provincial, em função das sobreposições das competências e dos conflitos de jurisdições territoriais das esferas civis, judiciárias e eclesiásticas. Sendo assim, é forçoso concordar, mas assiste razão o posicionamento dos autores referenciados, acrescentando que naquele momento foi de imediato a melhor alternativa para o poder central, utilizar-se dos clérigos, até que uma estrutura burocrática própria se consolidasse. Essa relação entre Igreja e o Estado brasileiro se encerrou junto com o Império, quando o clero foi excluído das atividades burocráticas do Estado.

1.3 O ordenamento jurídico e as reformas

Os atos normativos que regulamentaram as mais expressivas reformas nas Instituições do Império foram elaborados no período de 1830 a 1841. A conjuntura política exerceu forte influência na produção dos referidos atos normativos. Assim, o ordenamento jurídico sofreu e expressou contradições e lutas existentes entre liberais e conservadores em torno da principal divergência política: centralização x descentralização.

Nesse sentido, vale ressaltar a posição de Tobias Barreto (2001: 34) sobre as

¹⁴ Para Raffestin (1993: 127), em muitos casos e de muitas maneiras os Estados modernos do tipo ocidental se estruturaram sobre os despojos das igrejas, utilizando-se do poder que essas dispunham para reforçar o próprio poder estatal.

interferência humanas no direito: “Eis aí. No imenso mecanismo humano, o direito figura também, por assim dizer, como uma das peças de *torcer e ajeitar*, em proveito da sociedade, o homem da natureza, bem ao contrário do que pensava Rousseau (...)”. Nesse período de organização do Estado, a alternância das facções políticas no poder resultavam em reformas na legislação. Durante o século XIX foram várias, porém as mais expressivas foram o Código de Processo Criminal de 1832, o Ato Adicional de 1834 e a Lei de Interpretação do Ato Adicional de 1840.

1.3.1 O Código de Processo Criminal

A primeira mudança de cunho reformista importante foi conseguida com a aprovação do Código de Processo Criminal de 1832. Dois anos depois do Código Criminal, a aprovação do Código do Processo respondeu a uma política de independência da justiça e de avanço jurídico ao instituir a ação penal pública. Entretanto, no contexto que se seguiu à abdicação de D. Pedro I (7 de abril de 1831), sob o impulso liberal dos que forçaram a saída do Imperador, o Código de Processo Criminal serviu de instrumento descentralizador, resultando no fortalecimento dos poderes locais. A elegibilidade dos cargos da justiça no nível municipal e as atribuições judiciárias estabelecidas nessa esfera favoreceram a desvinculação do poder local das instâncias de poder da presidência de província e da administração central.

O cargo de Juiz de Paz, criado pela Lei de 15 de outubro de 1827¹⁵, conforme previu a Constituição de 1824, teve as funções ampliadas pelo Código de Processo Criminal. Os juizes de paz passaram a exercer competência de polícia municipal, com autoridade para prender, fazer o processo e julgar. Outra função criada, acima do juiz de paz, foi a do juiz municipal, escolhido pelo presidente de Província. Deixou de existir a pena de morte, mas permaneceu a do açoite. O Código de Processo regulou o sistema eleitoral, o que era de suma importância para a organização do território, em função de tratar das relações entre poderes locais e centrais (provincial e nacional).

¹⁵ Para cada freguesia haveria um Juiz de Paz e um suplente, eleitos conforme se elegiam os vereadores. Os escolhidos não podiam recusar a função, exceto por doença ou se a ocupação impossibilitasse o exercício da função.

De acordo com o art. 8º foram extintas as Ouvidorias de Comarca, Juízes de Fora, e Ordinários, e a jurisdição criminal de qualquer outra autoridade, exceto a do Senado, Supremo Tribunal de Justiça, Relações e dos juízos militares e juízes eclesiásticos, para os crimes puramente militares e puramente espirituais, respectivamente. O Código de Processo foi de grande relevância para a sobrecodificação territorial promovida pelo Estado, pois envolvia uma redefinição espacial da justiça, conseqüentemente os jurisdicionados também foram afetados com essas mudanças.

Nesse contexto, insta ressaltar que após a outorga da Constituição, houve uma reestruturação do Poder Judiciário, em 1828, porém não tão expressiva como a de 1832, particularmente no que diz respeito à descentralização. Com a reestruturação foi criado o Supremo Tribunal de Justiça e, em algumas províncias, as Cortes Recursais com a denominação de Tribunais de Relação. Na comarca foram extintas as funções de ouvidores, chanceleres e corregedores, colocando-se no lugar o Juiz de Direito. Na nova estrutura foram extintos antigos órgãos, tais como Casa de Suplicação e Mesa de Consciência e Ordens. Para melhor compreensão das proporções da reforma introduzida, o quadro abaixo demonstra que a Justiça brasileira contava com magistrados e tribunais próprios, mas com instâncias recursais em Portugal e apresentava a seguinte estrutura:

Quadro 1

JUSTIÇA BRASILEIRA NO PERÍODO COLONIAL

1ª Instância	Juiz de Vintena	Juiz de paz para lugares com mais de 20 famílias. Decidia verbalmente pequenas causas cíveis, sem direito a apelação ou agravo (nomeado pela Câmara Municipal, para um ano).
2ª Instância	Juiz Ordinário	Eleito na localidade, para as causas comuns.
	Juiz de Fora	Nomeado pelo rei, para garantir a aplicação das leis gerais (substituíu o ouvidor da comarca).
	Relação da Bahia	Fundada em 1609, como tribunal de apelação.
	Relação do Rio de Janeiro	Fundada em 1751, como tribunal de apelação.
3ª Instância	Casa da Suplicação	Tribunal supremo de uniformização da interpretação do direito português, em Lisboa.
	Desembargo do Paço	Corte autônoma desde 1521, como tribunal de graça para clemência nos casos de penas de morte e outras.
	Mesa da Consciência e Ordens	Para as questões relativas às ordens religiosas e consciência (instância única).

Fonte: Revista Jurídica Virtual, Brasília, vol. 1, Setembro 1999

Com a aprovação do Código de Processo Criminal, houve a reestruturação do aparato judicial. Evidentemente, na letra fria da lei, ou seja, teoricamente, a justiça do período colonial deixou de existir. A partir dessa época, a Justiça brasileira passou a organizar-se da seguinte forma:

Quadro 2

JUSTIÇA BRASILEIRA NO PERÍODO IMPERIAL

1ª Instância	Distrito de Paz: Juiz de Paz	Para conciliação prévia das contendas cíveis, além da instrução inicial das criminais, sendo eleitos em cada distrito (subdivisão territorial dos municípios.)
	Comarca: Juizes de Direito	Para julgamento das contendas cíveis e criminais, sendo nomeados pelo Imperador.
2ª Instância	Tribunais de Relação (Provinciais)	Para julgamento dos recursos das sentenças (revisão das decisões).
3ª Instância	Supremo Tribunal de Justiça	Para revista de determinadas causas e solução dos conflitos de jurisdição entre Relações Provinciais.

Fonte: Revista Jurídica Virtual, Brasília, vol. 1, Setembro 1999

O Código de Processo instituiu uma organização territorial da administração judiciária que ia do quarteirão, distrito de paz e termos às comarcas. Para cada distrito de paz haveria um juiz de paz, um escrivão, oficiais de justiça e os inspetores de quarteirão, em que eram divididos esses distritos. Todavia, de fato, a reforma não consistia numa mera transposição, pois na prática seria impossível pôr fim à organização existente que servira de base para a nova estrutura. O processo de mudança na forma da organização territorial da administração da justiça não foi tão simples. A nova organização gerou diversos problemas para a gestão provincial, conforme se percebe pelas repetidas críticas e queixas dos presidentes da Província mineira, como será visto no próximo capítulo.

O Código de Processo tinha o objetivo primordial de estruturar a justiça de primeira instância, ele não modificou as instâncias superiores, que continuavam respeitando a hierarquia vigente desde 1828. As mudanças implantadas com o Código de Processo afetaram diretamente a administração da Justiça nas províncias

e as relações de poder no seu interior, ao promover o fortalecimento da esfera municipal. A regulação territorial da justiça redefiniu poderes, agentes da justiça e lugares de exercício das atividades e a função judiciais. Conforme a legislação, os elementos definidores das divisões da justiça nas províncias ficaram organizados da seguinte forma:

Art. 1º Nas Províncias do Império, para a Administração Criminal nos Juízos de primeira instancia, continuará a divisão em Districtos de Paz, Termos, e Comarcas

Art. 2º Haverá tantos Districtos, quantos forem marcados pelas respectivas Câmaras Municipaes, contendo cada um pelo menos, setenta e cinco casas habitadas.

Art. 3º Na Província, onde estiver a Côrte, o Governo, e nas outras os Presidentes em Conselho, farão quanto antes a nova divisão de Termos, e Comarcas proporcionada, quanto fôr possível, á concentração, dispersão, e necessidade dos habitantes, pondo logo em execução essa divisão, e participando ao Corpo Legislativo para última aprovação.

Ressalta-se a importância que ganharam as Câmaras Municipais, pois, além de responderem pela divisão territorial da aplicação da justiça no âmbito local, também detinham a prerrogativa de confeccionar as listas tríplexes para que o Presidente da Província escolhesse o Juiz Municipal e o promotor de justiça. Nos Distritos atuavam os juízes de paz eleitos pelos habitantes com direito a voto. No período regencial, as atribuições do juiz de paz foram aumentadas, para incluir o próprio julgamento das questões penais de pequena monta, porém voltaram a ser restringidas pela Lei n. 261, de 1841, que reformou o Código de Processo Criminal. Essa mesma lei, no seu art. 13, também promoveu o regresso centralizador, ao determinar que os juízes municipais fossem nomeados pelo Imperador, dentre bacharéis formados em direito com um ano de prática no fórum, depois de sua formatura.

Na Comarca atuava o Juiz de Direito – bacharel nomeado pelo Imperador – em substituição à antiga figura do juiz de fora. O Juiz de Direito exercia cumulativamente a função de chefe de polícia, porém perdeu essa atribuição pela lei de reforma do Código do Processo Criminal, em 1841. No art. 1º dessa lei, o chefe de polícia, com os delegados e subdelegados passaram a ser nomeados pelo Imperador ou pelos presidentes, nas províncias. Também determinou que toda

autoridade policial ficasse subordinada ao chefe da policia.

Se as reformas implantadas pelos liberais, nos anos que se seguiram à abdicação de D. Pedro I, reforçaram a descentralização em proveito do poder local, o regresso promovido pelos conservadores, a partir da Lei de Interpretação do Ato Adicional, de 12 de maio de 1840, fez pender a balança a favor do poder provincial e do poder central. Iglesias (2001:150) assevera que o reformismo liberal introduziu mudanças que propiciaram o fortalecimento do município e, conseqüentemente, dos chefes locais, particularmente ao conceder poderes extraordinários aos juizes de paz. Destaca ainda a importância da superação das Ordenações, da adoção de uma justiça racional e a atribuição do exercício do poder na maior parte às autoridades eleitas. Segundo o autor, o Código, como teoria, era de admirável liberalismo, mas, na prática, levou a sérios desvirtuamentos pela influência dos chefes locais sobre as eleições. Em país de dimensões continentais era difícil a fiscalização e os maiores arbítrios eram cometidos.

De fato, a estrutura administrativa do poder judiciário, mesmo antes da aprovação do Código de Processo Criminal, suscitou inevitáveis embates entre os liberais e conservadores. Durante a vigência do Código, acirraram-se as discussões, sendo um dos focos das controvérsias o “juizado de paz”, pelo acúmulo de atribuições administrativas e judiciais. Essa autoridade municipal passou a atuar de forma expressiva na política local, pois eram responsáveis pela realização das eleições, junto com os clérigos e o delegado.

Assim, o Código de Processo Criminal de 1832 contribuiu para o fortalecimento da justiça como atividade independente em face da administração central, porém promoveu a interferência do poder local no funcionamento da mesma. Simbolizava uma conquista dos liberais ao reforçar a descentralização, mas teve que suportar sérias dificuldades operacionais provocadas pela proeminência do poder de chefes locais. O início de vigência do Código de Processo foi coincidente com a primeira administração liberal do Período da Regência. Enquanto esteve em vigor, o Código passou a ser alvo constante de críticas, inclusive de alguns liberais que ocuparam cargos da administração pública, principalmente de presidentes de província.

1.3.2 O Ato Adicional de 1834

Em 16 de agosto de 1834 foi aprovado o Ato Adicional, uma espécie de emenda à Constituição Imperial. Dentre as inovações introduzidas com esse ato normativo, merece destaque a criação das assembleias legislativas provinciais. Em função do objetivo do presente estudo, torna-se necessário fazer uma breve abordagem histórica da evolução do legislativo provincial e municipal.

No âmbito provincial, a partir de 1824, com a Constituição, o legislativo provincial era representado pelo Conselho Geral de Província, cuja atribuição era atender e regular sobre as necessidades provenientes das câmaras municipais, além de propor projetos sobre “os negócios mais interessantes de suas Províncias; formando projetos peculiares, e acomodados às suas localidades e urgências”. Regulado pelo capítulo V da Constituição, fundamentava-se no direito garantido pelo artigo 71: “A Constituição reconhece, e garante o direito de intervir todo o Cidadão nos negócios da sua Província, e que são imediatamente relativos a seus interesses peculiares.”

Com a instituição dos Conselhos Gerais de Província, as atribuições das câmaras municipais foram limitadas por essa instância de poder intermediária, que funcionava como organismo centralizador das proposições formuladas no âmbito dos municípios. Desta forma, foi suprimida a prerrogativa que as Câmaras possuíam, antes da Constituição, de encaminhar propostas diretamente à Corte e ao Rei. A atuação dos Conselhos Gerais de Província estava limitada às matérias específicas, não podendo propor ou deliberar sobre questões que extrapolassem os limites provinciais, bem como estava vedado legislar sobre impostos e recrutamentos. Uma de suas principais competências era de natureza fiscalizadora (tribunal de contas), ou seja, a tarefa de analisar as contas das freguesias e vilas da província, realizadas anualmente.

A elaboração de leis era vedada aos Conselhos, que deveriam enviar representações à Assembleia Geral e ao Poder Executivo propondo as medidas de interesse da província. Os conselheiros se reuniam em sessões que duravam dois meses por ano, para a elaboração de propostas e representações, sem poder de

decisão. Com a aprovação do Ato Adicional à Constituição, alterou-se a estrutura legislativa provincial. A partir de 1834, os Conselhos Gerais de Província deram lugar às Assembleias Legislativas Provinciais.

As reuniões continuaram a se realizar durante dois meses do ano, mas podendo prorrogar por mais um. No início, a instalação dos trabalhos se dava em 1º de março de cada ano, mas mudou para 1º de outubro, a partir de 1846, podendo ocorrer modificação por decisão do Presidente da Província. A Assembleia podia legislar sobre assuntos municipais e provinciais, tais como educação (exceto ensino superior), desapropriação, orçamento, gastos públicos, cargos e salários, obras públicas, navegação fluvial, prisões, hospitais, associações religiosas, bem como exercer a fiscalização sobre os atos do executivo provincial, dentre outros. Isso significou uma mudança expressiva em relação aos Conselhos Gerais.

Também foi significativo o estabelecimento de uma maior subordinação do poder local (municipal) à capital onde se encontrava a sede do poder provincial. Foi restringida a autonomia local concedida pelo Código de Processo Criminal de 1832, em proveito do poder provincial. Essa mudança expressa o ideal de descentralização frente ao poder imperial, ao cortar a vinculação que se estabelecia diretamente entre poder local e poder central, ou melhor, ao cortar a relação direta que se estabelecia entre o rei e as câmaras, característica do Antigo Regime português. A mudança tinha um significado mais profundo, pois representava o reconhecimento da realidade territorial da província, ou seja, mais do que uma simples divisão administrativa, a província era um território com identidade própria. Pelo art. 10, as Assembleias Provinciais podiam decidir sobre a divisão civil, judiciária e eclesiástica do território provincial, podendo, inclusive, alterar o local da capital. A instrução pública e saúde passaram para a atribuição legislativa e executiva da província, com poder para criar estabelecimentos para a promoção dessas duas áreas da administração pública.

A Assembleia Provincial passou a analisar diretamente as propostas das câmaras municipais, sem precisar encaminhar para decisão da Assembleia Geral do Império. Também dependia do poder legislativo provincial o controle da atividade financeira dos municípios, a aprovação dos orçamentos (fixação das despesas) e a criação de impostos municipais. E ainda cabia à Assembleia a aprovação do

orçamento das câmaras municipais, e fiscalização sobre a utilização tanto das rendas públicas municipais quanto das provinciais.

A importância adquirida pela Assembleia Legislativa se manifestava no poder de deliberar sobre as obras públicas e sobre os bens provinciais. Tanto as câmaras municipais quanto o governo provincial somente poderiam contrair empréstimos mediante autorização das Assembleias. A administração municipal passava a ser fiscalizada pela Assembleia Provincial, uma vez que, a partir de então, a criação e supressão de cargos, além da nomeação de funcionários, municipais ou provinciais, seriam matérias de discussão nas sessões; incluía também a definição das formas de nomeação autorizadas ao presidente da província. Entretanto, o poder central conservou a prerrogativa de nomear para os cargos que envolvessem arrecadação e fiscalização de rendas públicas, comando da guarda nacional, membros de tribunais superiores, professores dos cursos superiores, assim como o próprio Presidente da Província.

Uma tarefa importante, entre as atribuições do poder legislativo provincial, era mandar fazer as estatísticas da província. Isso nos remete ao que Raffestin (1993) denomina de conhecimento sobre a população, tanto quantitativa como qualitativamente, no sentido de constituir trunfo do poder¹⁶. Seguindo o mesmo autor, quando esse afirma que, se determinada divisão territorial é desejada pelo poder, “este se esforça por escolher o sistema que melhor corresponda ao seu projeto” (RAFFESTIN, 1993: 170). Entre as novas atribuições do poder provincial encontra-se a autonomia para criar distritos e municípios e conformar a divisão do território ao seu interesse. Essa questão afetava diretamente a organização territorial, pois envolvia o poder de legislar sobre a divisão civil, judiciária e eclesiástica do território, como constante no art.10 do Ato Adicional de 1834.

A criação de casas de socorro público (hospitais, leprosários, abrigos de expostos, entre outros); a catequese e civilização dos indígenas; o estabelecimento de colônias de povoamento; a distribuição e fixação de força policial, a suspensão ou demissão de magistrados, entre outros poderes, demonstram o reconhecimento

¹⁶ “Deve considerar um conjunto de propriedades econômicas, políticas, sociais, culturais, de tal maneira que os recursos sejam qualificados e, assim, a organização [Estado] descobre a homogeneidade ou uma heterogeneidade da população. A homogeneidade implica estratégias diferentes da heterogeneidade” (RAFFESTIN, 1993: 71).

de que as províncias constituíam territórios efetivos, distintos do território nacional em construção. Essa condição passava a ser respeitada ao aceitar a província como um ente territorial do Estado, inclusive com autonomia para criar e suprimir empregos e ordenados e realizar empréstimos.

Além de reconhecer a existência de um território e poder provincial, regulando a função dos presidentes de Província, o Ato Adicional definiu também as regras para eleição de um regente único (art. 26 a 31) e a extinção do Conselho de Estado (art. 32), bem como separou o município do Rio de Janeiro da Província, definindo-o como Município Neutro da Corte.

A intenção que se observa no texto do Ato Adicional de 1834 foi estabelecer um conjunto de procedimentos administrativos hierarquizados, em que os municípios se subordinariam ao governo da Província e esse, por sua vez, ao poder central, porém como ente territorial portador de autonomia relativa. Fica claro que a mudança constitucional privilegiou o poder provincial em detrimento do poder local. Diferente do Antigo Regime, no qual o Rei tinha com as Câmaras (poder local) vínculo privilegiado, tal como se vê no processo de outorga da Constituição de 1824¹⁷. Estabelecia uma nova articulação, na qual o poder provincial era o ente que se relacionaria com o poder central, sendo o poder local subordinado à sua esfera de autoridade.

Esse procedimento de articulação entre poder local, provincial e central, ficou nítido no texto legal, especialmente quando se estabeleciam os trâmites dos atos dos legislativos locais. Ao presidente da província foi atribuída competência de sancionar todas as leis providas da Assembleia Legislativa, exceto no que se referia à receita, despesa e empregos municipais. O Ato Adicional (art. 20) reservou à Assembleia Geral a competência de revogar os atos provinciais somente nos casos de esses ofenderem a Constituição, os impostos gerais, os direitos de outras províncias e tratados.

A autonomia, durante o Antigo Regime, gozada pelas Câmaras em relação ao

¹⁷ O texto elaborado pelo Conselho de Estado, criado em 13 de novembro de 1823, foi encaminhado a todas as câmaras municipais, que foram favoráveis a sua adoção sem interpor qualquer sugestão, exceto pela manifestação das poucas que encaminharam algum tipo de observação (HOLANDA, 1976: 253).

governo das capitanias, inclusive com acesso direto à Coroa, vai desaparecer com o novo arranjo territorial do Estado. O Ato Adicional significou uma mudança importante em relação ao Código do Processo Criminal de 1832, que havia ampliado a autonomia dos municípios, conforme o que havia determinado a Constituição, na qual a Câmara Municipal detinha o governo econômico e a administração municipal.

Art. 167 - Em todas as Cidades, e Villas ora existentes, e nas mais, que para o futuro se crearem haverá Câmaras, às quaes compete o Governo econômico, e municipal das mesmas Cidades, e Villas

Art. 168. As Camaras serão electivas, e compostas do numero de Vereadores, que a Lei designar, e o que obtiver maior numero de votos, será Presidente.

O texto constitucional, no art. 169, relegou à lei infraconstitucional a regulamentação das competências das câmaras no exercício de suas funções municipais, formação de suas posturas policiais, aplicação de suas rendas e todas as suas demais atribuições. Posteriormente, a Lei de 1º de outubro de 1828 regulamentou os poderes das câmaras municipais, cujo art. 24 declarou que essas teriam poder meramente administrativo, retirando-lhes função judicial sobre contenciosos. Segundo Hely Lopes Meirelles (1998), essa lei trouxe para as municipalidades uma subordinação política ao poder provincial, contradizendo-se com o papel atribuído pela Constituição. O Ato Adicional de 1834 reedita essa subordinação, ao reforçar o poder provincial.

Devido à centralidade atribuída ao poder provincial, as administrações locais ficaram distanciadas do poder imperial. Não havia um agente executivo específico nos municípios, mas, como em Portugal, essa função era exercida pelo vereador mais votado para a câmara municipal. Meirelles (1998) assevera que o cargo de prefeito foi criado em 1835 pela Província de São Paulo, através da Lei 18 de 11 de abril, cujo art. 2º determina que sua nomeação, suspensão e demissão serão feitas pelo Presidente da Província. Segundo o autor, a inovação foi tão bem recebida que a Regência a recomendou a todas as Províncias no Decreto de 9 de dezembro de 1835. Esse decreto contém instruções aos presidentes das províncias para a boa execução da Lei de 14 de junho de 1831, que fixou suas atribuições, e do Ato Adicional de 12 de agosto de 1834, que reformou alguns artigos da Constituição do Império. O parágrafo 10 interessa diretamente pela orientação que fortalece o poder

provincial:

§ 10. Entre os objectos que muito convém promover, merece ser mencionada a criação de Delegados dos Presidentes em todas as povoações, como o meio mais próprio de serem breve e exactamente informados do que se passa em todos os pontos do território sujeito á sua administração; de inspecionarem e advertirem as autoridades locais; de fiscalisarem a conducta dos funcionários subalternos; e de assegurarem a prompta e fiel execução das suas ordens, mas para se colher toda a vantagem que desta instituição se deve esperar, é indispensável que as pessoas nomeadas para servirem aquelles cargos, sejam escolhidas entre a classe mais estimável dos respectivos lugares, e que contem com alguma estabilidade. Sem estas condições, nem taes funcionários poderão conciliar o respeito e a força moral de que necessitam, nem haverá cidadãos capazes, que queirão aceitar empregos sómente carregados de deveres, e onde se achão confundidos com outros inferiores em reputação, e gradação social. O Governo não duvida lembrar aqui, como modelo, os Prefeitos e Sub-Prefeitos, creados pela Assembléa Legislativa da Província de S. Paulo, persuadido de que elles preenchem as necessidades da administração da Província.

Essa tendência de fortalecimento do poder provincial foi revista pela Lei de Interpretação do Ato Adicional, de 12 de maio de 1840, ao restituir competências das câmaras municipais. A questão da administração municipal foi, durante o período estudado, motivo de queixas dos presidentes da Província de Minas Gerais, como as de Luiz Antônio Barboza, em 1852 (RELATÓRIO PROVINCIAL, 1852: 22):

Em questão de tanta gravidade seria eu temerário se manifestasse uma opinião absoluta: não julgo porém fora de propósito convidar-vos a examinar quaes serião os resultados de uma reforma, que extremado bem d'entre as attribuições conferidas as Câmaras, a parte executiva da deliberativa, conferisse a aquella a um só individuo, em cuja escolha interviesse o Poder Executivo, e reservasse a segunda ao Corpo Collectivo composto por eleição

Talvez que este systema garantindo sufficientemente os direitos e interesses municipaes, salvasse o princípio da unidade administrativa, e ao mesmo tempo que pela responsabilidade mais efficaz, quando recahe sobre um só, pela vigilância do Corpo deliberante collocado ao lado do agente Executivo, e finalmente pela permanência deste, assegurasse as necessidades municipaes uma satisfação mais prompta, mais consequente e mais conforme o pensamento da Administração Geral, que nem pode ser estranha aos interesses municipaes, nem deve ser contrariada em matéria de execução pela inércia ou má vontade de corporações que ella tem meios de reprimir, mas não de dirigir.

Sei que os Poderes Supremos do Estado, cumpre resolver o problema, porém a vós cumpre também verificar a realidade dos males e lembrar o remédio.

Seja elle qual for, o que não entra em dúvida para mim é, que a Administração Pública tem necessidade de ser secundada pelas Administrações Municipaes, e que se o fora com os sacrificios já feitos – estaríamos hoje muito mais adiantados em matéria de melhoramentos, e

nelles proseguiríamos com mais segurança e proveito.

Essa fala demonstra que a construção do Estado projetado pela elite era uma construção jurídica e, ao mesmo tempo, política e administrativa. Não dependia exclusivamente da legislação ou dos embates políticos, mas se sujeitava também a questões de prática de governo e gestão administrativa. Com o Ato Adicional em vigor, iniciou-se o debate sobre sua eficácia e sobre os efeitos que causava na conjuntura política. Os poderes concedidos às assembleias e presidentes de províncias foram alvo de interpretações divergentes, não só pelos estudiosos da época, como pelos presidentes de província.

Nesse contexto, Gabriela Ferreira (1999: 98-99), abordando o debate entre Tavares Bastos e o Visconde do Uruguai, evidencia as duras críticas do Visconde sobre a competência concedida ao legislativo provincial referente à divisão civil, judiciária e eclesiástica. Ele entende que deveria ser aplicado um princípio de interpretação restritiva, pois a atribuição dava margem a inúmeros abusos por parte das Assembleias provinciais. Para Uruguai, a abrangência da competência pela interpretação mal feita da lei gerou muitos e graves problemas ao governo central, especialmente o aumento das despesas provocado pela multiplicação dos funcionários resultante da criação indiscriminada de comarcas, municípios e paróquias. Em sua opinião, isso deveria ser de competência do governo geral, porque se cada província legislasse sobre as condições das referidas divisões (judicial, civil e eclesial) sem que houvesse um padrão, essas seriam diversas em todo o império. Mas Tavares Bastos contra-argumenta afirmando que as normas provinciais promulgadas antes de 1840 não provocavam nenhuma anarquia, conforme criticavam os conservadores.

Controvérsias à parte, Tavares Bastos e o Visconde do Uruguai reconhecem a situação financeira precária das províncias, mas cada um entendia de forma diferente a questão econômica, reflexo da Lei Orçamentária de 1835 que havia definido a divisão de rendas entre províncias e poder central. A necessidade de suplementar o orçamento das províncias é interpretada por Uruguai como uma prova de que o Ato Adicional, por considerações meramente políticas de seus autores, deu-lhes demasiadas atribuições para as quais não estavam economicamente preparadas. Para Tavares (1975: 223 – 224), a fraqueza financeira das províncias

era um problema a ser remediado, reconsiderando-se a divisão das rendas feita em 1835. Segundo o autor, além de romper o monopólio do governo central sobre todas as imposições diretas e indiretas, seria preciso criar impostos unicamente provinciais. A abordagem tópica das divergências de competências tributárias acima é relevante para compreensão do contexto da regulação territorial na construção do Estado, mas o objetivo principal do trabalho é verificação da eficácia da legislação na práxis administrativa, especificamente nas áreas da instrução pública, saúde e administração da justiça, conforme se verá no próximo capítulo.

Dois meses após aprovação do Ato Adicional, a Regência decretou a Lei n. 40, de 3 de outubro de 1834¹⁸, dando regimento aos presidentes de províncias e extinguindo o antigo conselho da presidência, ficando o poder centralizado na pessoa do presidente provincial. O artigo 1º rezava que “o presidente da Província é a primeira Autoridade dela. Todos os que nela se acharem lhe serão subordinados, seja qual for a sua classe ou graduação”. Competia ao presidente “cumprir, e mandar cumprir todas as ordens e Decretos do Governo sobre qualquer objeto da administração da Província”. A eficácia da lei dependia principalmente da execução das normas pelo Presidente de Província. A ampliação do poder do presidente provincial foi vista com reserva por Tavares Bastos, pois poderia “convertê-lo em um verdadeiro vice-rei”:

O presidente exerce hoje uma dupla autoridade: delegado do governo central, administra e inspeciona os negócios gerais na província; executa as resoluções da assembleia dirige e promove os interesses peculiares da província. Confundidas atualmente nas mãos de um só funcionário, essas duas fontes de poder conspiram para convertê-lo em um verdadeiro vice-rei (1975: 89).

Ao presidente de província foram atribuídas diversas e amplas competências, assinalando visivelmente a pretensão da Regência liberal de centralizar e fortalecer o poder provincial em relação à administração local, com vista à consolidação da autonomia provincial e, ao mesmo tempo, garantir a unidade administrativa e a ordem. Independentemente de se manter a nomeação pelo poder central, o fortalecimento da autoridade do presidente de província constituiu outro componente importante no reconhecimento da província como um ente territorial. Daí a crítica de

¹⁸ Lei n. 40 de 3 de outubro de 1834 (dá Regimento aos Presidentes de Província, e extingue o Conselho da Presidência). Coleção das Leis do Império do Brasil de 1834.

Tavares Bastos de que o presidente se converteu num “verdadeiro vice-rei”, pois exercia dupla autoridade: uma delegada do poder central, outra de poder executivo provincial.

Os percalços da administração provincial causados pela brevidade com que ficam nos cargos os presidentes nomeados, pois eram mandados a outras províncias ou iam para cargos na Corte, e o poder que concentravam foram alvos de duras críticas de Tavares Bastos (1975: 62 e 67):

(...) os presidentes que vinham de fora gastavam tempo estudando as províncias; mas o seu noviciado teria uma compensação na imparcialidade de administradores que não estão sujeitos à influência de interesses pessoais e políticos próprios, e dos seus parentes, e dos seus amigos, e companheiros de lutas de partidos; mas com as tais presidências efêmeras, mil vezes antes os presidentes de casa, mil vezes antes aqueles que conhecem já as províncias onde nasceram, e cuja prosperidade não lhes pode ser indiferente.

A eficácia do governo provincial estava condicionada por diversas circunstâncias, tais como a falta de recursos financeiros, a instabilidade política e os problemas sociais de diversas ordens. Além disso, a população era dispersa por grandes extensões numa época de precários meios de comunicação e transporte. Nesse sentido, pela análise dos relatórios dos presidentes da Província de Minas Gerais, nos três ramos da administração que cabiam à esfera provincial (justiça, educação e saúde), encontram-se alegações de todo tipo sobre as dificuldades para se cumprir a legislação. A educação aparece reiteradamente nos relatórios, pela dificuldade financeira de cumprir o que mandava o ordenamento legal, particularmente porque se atribuía à instrução pública o papel de civilizar e fazer com que a população pudesse absorver os preceitos de uma sociedade respeitadora das leis. Essa função da instrução pública na construção do Estado projetado pelas elites (ordem e civilização) será aprofundada no próximo capítulo.

O significado político do Ato Adicional, para grande parte dos historiadores, geralmente é associado a um momento em que teria predominado um direcionamento político de matiz liberal, tendente a favorecer a institucionalização da autonomia como forma de integração das partes à unidade do Estado, bem como à luta entre os grupos políticos em torno da questão da “centralização x

descentralização”. É interessante frisar que o Ato Adicional confirmava a estruturação jurídica do Império, pois se concentrou, sobretudo, na reformulação da administração do Estado, mas sem modificar a base normativa adotada pela Constituição de 1824.

Emilia Viotti da Costa (1999) assevera que a aprovação do Ato adicional foi a vitória dos liberais radicais contra os moderados e conservadores. O segundo grupo tinha como objetivo conciliar, mesmo que temporariamente, os interesses em jogo. Para Iglesias (2001: 150), “o Código de Processo Criminal e o Ato Adicional representaram vitórias frágeis, pois essas legislações, além de serem responsabilizadas pelas dificuldades enfrentadas pelo Império, logo seriam reformadas”. A oposição ao Ato Adicional cresceu tanto, que Bernardo Pereira de Vasconcelos¹⁹, um dos autores da lei, o denominou de “código da anarquia”. Todavia, o próprio Ato Adicional de 1834 dava margem à sua interpretação, quando rezava no art. 25: “no caso de dúvida sobre a inteligência de algum artigo desta reforma, ao Poder Legislativo Geral compete interpretá-lo”. Com a queda de Feijó e a crescente força do movimento regressista, toma forma a proposta de interpretação.

1.3.3 Lei de Interpretação do Ato Adicional (1840)

Com o conservador Araújo Lima à frente da Regência, inicia-se o processo de reversão das reformas implantadas pelos liberais no ordenamento jurídico do Império. Dentre as medidas centralizadoras, foi aprovada a Lei de Interpretação do Ato Adicional (Lei n. 105, de 12 de maio 1840). A lei interpretativa limitou o poder

¹⁹ Bernardo Pereira de Vasconcellos, filho da Província de Minas Gerais, segundo Octávio Tarquínio de Souza (1972), foi um dos maiores participantes da história brasileira. Nascido em Vila Rica, hoje Ouro Preto, em 27 de agosto de 1795 e formado em Direito na Universidade de Coimbra, o filho de Diogo Pereira Ribeiro de Vasconcelos ocupou no Brasil diversos cargos públicos, entre os quais: Juiz, Desembargador, Senador, Deputado e Ministro. O papel de Bernardo Pereira foi relevante tanto à frente da administração do Estado na função de ministro quanto de senador. Durante o período de seu governo, duas instituições importantes foram fundadas, o Colégio D. Pedro II e o Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro. De liberal passou a lutar contra o que entendia ser exagero da política de descentralização. Um dos construtores das instituições nacionais, foi autor de projetos de leis como Código Criminal, Ato Adicional e Lei de Interpretação do Ato Adicional. O jurista deixou um legado imensurável na sua curta existência, vítima de febre amarela, faleceu em 1850, aos 55 anos de idade.

provincial, principalmente no âmbito administrativo e judiciário. Por essa lei, definiram-se claramente as competências das câmaras municipais e das assembleias provinciais. Para os conservadores, a descentralização se transformara num instrumento de desordem que representava uma ameaça e precisava ser combatida, pois colocava em risco a construção da unidade do Império.

Por outro lado, os defensores da descentralização não se consideravam elementos fomentadores da desordem, muitos estudiosos afirmam que o grupo liberal desejava de fato era mais autonomia para as províncias e uma maior participação nas decisões políticas do Império. Mas, para o grupo conservador, eram considerados inimigos do Estado, principalmente pelo fato de terem ocorrido muitas revoltas na vigência do Ato Adicional: a Cabanagem, no Pará (1835-1840), a Sabinada, na Bahia (1837-1838), a Balaiada, no Maranhão (1838-1840), e a Farroupilha, no Rio Grande do Sul (1836-1845).

Para alguns historiadores, analisando esse momento do regresso, parecia estranho o surgimento de tantas revoltas nesse período, pelo fato de que muitas das antigas queixas das províncias envolviam a questão da centralização monárquica. Quando a Regência conseguiu dar alguma autonomia às Assembleias Provinciais e organizar a distribuição de rendas entre o governo central e as províncias, acabou incentivando as disputas entre as elites regionais pelo controle das províncias cuja importância crescia. Além disso, o governo perdera a aura de legitimidade que, bem ou mal, tivera enquanto um imperador esteve no trono. Algumas indicações equivocadas para presidente de províncias teriam feito o resto.

No poder, o grupo conservador iniciou a revisão do Ato Adicional e implantou ações no sentido de combater os revoltosos. A Lei de Interpretação decretada pela Assembleia Geral Legislativa e sancionada pelo Regente Pedro de Araújo Lima limitou os poderes das assembleias legislativas provinciais e reverteu-se o processo de descentralização das atribuições governamentais em favor do governo provincial. Sobre a lei de interpretação do Ato Adicional, Tavares Bastos (1975: 62) fez uma afirmação contundente, mostrando a força conservadora do ato normativo, que desencadeou outros dispositivos na mesma direção:

Debalde lutou-se, porém: cada ano, o gênio da monarquia, o ideal de um governo forte pela centralização simétrica, fazia maiores conquistas nas

leis, na prática da administração, digamos mesmo, por vergonha nossa, no espírito das populações. Vinte anos depois, ainda promulgava-se a lei contra o direito de reunião, a lei afrancesada de 22 de agosto de 1860, esse diadema da onipotência monárquica.

O autor demonstra ter amplo conhecimento da construção do Estado francês, ao utilizá-lo como elemento de crítica ao que denomina “centralização simétrica” e “lei afrancesada”²⁰. Se considerarmos o que Raffestin (1993:172) afirma em relação à França revolucionária, com sua ação de “centralização simétrica”, entende-se o sentido da crítica de Tavares Bastos:

Em outros termos, isso significa que os revolucionários imbuídos de igualdade vão, em seus sonhos iniciais, projetar no território francês uma grade geométrica cuja única justificativa teórica é ter malhas equivalentes! O primeiro reflexo se assemelha a uma utopia euclidiana. Aliás, é sem dúvida a expressão de um poder novo que representa o objeto de sua gestão fora de toda consideração real e que, por conta disso mesmo, homogeneiza o território. É a autoridade abstrata que só consegue se exprimir em termos geométricos. É típico dos poderes que negam o tempo que os precede, porque a ele se opõem, e que não podem se apoiar numa história específica que estão realizando.

Para Tavares Bastos (1975: 67), a lei de interpretação de 1840 foi o ato mais forte da reação conservadora, pois limitou em muito o poder das assembleias das províncias. “Não se interpretava, amputava-se o ato adicional; e tudo sem os trâmites de uma reforma constitucional: obra por esses dois motivos igualmente odiosa”. Segundo o autor, a lei de interpretação privava as assembleias de poderem regular os interesses municipais por medidas de caráter geral, por leis orgânicas adaptadas às circunstâncias de cada região, ficando sua missão reduzida a uma impertinente tutela, requintada pelas perniciosas práticas iniciadas em 1840, na administração pública.

Corroborando com Tavares Bastos, Faoro (2001: 383) descreve a força conservadora manifestada através da legislação em diversos segmentos da administração, asseverando que o poder central atrelou as influências locais, armadas com a polícia e a justiça, ao comando de seus agentes. Criou para cada

²⁰ A passagem do Antigo Regime à Revolução (Francesa) foi acompanhada portanto de uma mudança nos quadros territoriais. A passagem de uma estrutura de poder para uma outra significa também a substituição de um embasamento territorial por outro. Qual era a finalidade da Constituinte quando empreendeu esse imenso trabalho? Na realidade, quebrar os particularismos locais e proteger as comunidades humanas, considerando os imperativos de uma boa administração. Contudo, é preciso tomar cuidado com a interpretação que se pode dar aos objetivos dos constituintes (RAFFESTIN, 1993).

província um chefe de polícia, com os delegados e subdelegados a ele subordinados, nomeados pelo Imperador e pelos presidentes. O juiz de paz despede-se da majestade rural, jugulado pela autoridade policial, que assume funções policiais e judiciárias. Os juízes municipais e os promotores perdem o vínculo com as câmaras. As autoridades locais não desaparecem, mas são subordinadas ao poder central. Os “capangas” dos senhores territoriais se tornam “capangas” do Império, conduzidos pelos presidentes de província e seus agentes. Toda a autoridade se burocratiza, articulada hierarquicamente de cima para baixo.

Sobre o assunto, Gabriela Nunes Ferreira (1999) relativiza as críticas de Tavares Bastos à centralização do poder político, promovida pelos conservadores. A autora argumenta que a construção do Estado se impunha como uma necessidade urgente de estabelecer uma estrutura administrativa para o Império. E o fato é que Tavares Bastos, como outros, foi autor ator político de oposição. Entretanto, se Bastos foi um autor ator, Faoro não pode ser classificado como tal e, mesmo assim, tem a mesma linha de raciocínio quanto às práticas de governo do partido conservador. É preciso destacar que, após a Lei de Interpretação, foram sancionados vários atos normativos em sequência. Nem todos se destinavam à organização da administração pública, mas todos traziam a marca da nova diretriz que se impusera: a centralização do poder.

Do arcabouço jurídico elaborado a partir da Lei interpretativa, vale destacar o Decreto nº. 207, de 18 de setembro de 1841, determinando que os vice-presidentes das províncias também fossem de livre nomeação do Imperador. Depois veio a Lei nº. 234, de 23 de novembro de 1841, que restabeleceu o Conselho de Estado e, por fim, a lei nº. 261, de 3 de dezembro do mesmo ano, que reformou o Código de Processo Criminal, impondo modificações centralizadoras na organização judiciária.

O principal alvo da reforma introduzida no Código de Processo Criminal eram os cargos de juiz de paz, delegados, promotores públicos, juízes municipais e de órfãos, a Instituição do Júri e da Polícia, que estavam desvinculados do controle da administração central. Com a reforma, passaram a ser subordinados e, ao mesmo tempo, o governo central reforçou as funções fiscalizadoras das comarcas. O art. 25 somava às competências dos juízes de direito, advindas com o Código de Processo Criminal de 1832, outras atribuições, na maioria de natureza fiscalizadora; no art. 26

prevê um rol de competências, determinando os assuntos que o juiz de direito deveria examinar nas correições que fizesse nos termos de sua comarca.

A administração territorial da justiça baseada na comarca e com servidores de carreira, qualificados e independentes do poder local, com nomeações do governo central, tinha como finalidade consolidar o poder do Estado, ao produzir um território normado nos lugares onde predominava anteriormente normas e poderes locais. No entanto, na prática esse arranjo não foi facilmente implantado, principalmente pela falta de profissionais para servir em todas as comarcas e pela dificuldade em implantar a nova forma de administrar a justiça, como será visto no próximo capítulo. Mas, devido a essa falta de profissionais para os lugares distantes, foi elaborado um regulamento dos cargos. Criou-se restrição para a transferência, que ficou condicionada ao critério de antiguidade, que compreendia um lapso temporal de dez a quinze anos de exercício da magistratura, o que forçava a permanência dos juizes em comarcas longínquas. Com todas as medidas legais, o Estado aumentava o controle sobre a administração civil, eclesiástica e judiciária, produzindo cada vez mais um território normado.

CAPÍTULO II – A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DA PROVÍNCIA DE MINAS GERAIS

Neste capítulo, pretende-se ampliar algumas discussões ventiladas no capítulo anterior, pela leitura e análise dos Relatórios e das Falas dos Presidentes da Província de Minas Gerais, produzidos no período de 1837 a 1857. A análise dessa documentação possibilita avaliar se havia eficácia na aplicação das normas que regularam o território e como esse arcabouço jurídico repercutia no dia-a-dia da administração da província, ou seja, na práxis administrativa provincial.

2.1 Entre o arcabouço jurídico e a práxis administrativa na Província de Minas Gerais

As Falas e os Relatórios dos Presidentes da Província eram elaborados por exigência legal, constituindo-se no pronunciamento de abertura da reunião anual da Assembleia Legislativa Provincial e na prestação de contas do executivo, respectivamente. Os relatórios serviam como fonte de informação para as ações do governo central e do provincial, bem como orientava a produção da legislação pela Assembleia Geral e a Provincial, destacando-se as questões que chamavam a atenção da elite dirigente. As situações descritas nos relatórios e nas falas dos presidentes indicam o esforço para organizar e fortalecer as estruturas administrativas e aperfeiçoar a definição das competências das diversas esferas públicas e eclesiásticas. As políticas se orientaram ora para a centralização, ora para a descentralização, conforme a direção da força política à frente do poder central.

Não é de menor importância a análise de documentos e atos normativos que perderam sua força regulatória, pois o ato legislativo, mesmo revogado, ensina sobre o processo de construção do Estado. Com propriedade ensina Jacques Le Goff (2003) que todo documento utilizado em pesquisa deve ser analisado desmistificando-lhe seus significados aparentes, cabendo ao pesquisador não se comportar ingenuamente perante suas fontes. Nesse sentido, no presente estudo houve o cuidado de situar os Relatórios e Falas no contexto em que foram produzidos e dialogar com os mesmos na busca da práxis administrativa da

Província de Minas Gerais.

Da mesma forma, as leis emanadas do poder central, que instituíram e regularam a Província, no século XIX, não podem ser tidas como a expressão da vontade coletiva, ou instrumentos de satisfação absoluta da organização da administração pública. Mas cumpre tirar da norma tudo o que nela se contém, explícita e implicitamente, segundo o sistema de interpretação histórico-crítica, o qual não se atém somente à letra da lei, mas inquire sobre a vontade geradora dos dispositivos legais. Carlo Ginzburg (2002) ensina que as fontes não são nem janelas escancaradas, como acreditam os positivistas, nem muros que obstruem a visão, como pensam os cépticos: no máximo, poder-se-ia compará-las a espelhos deformantes. A análise da distorção específica de qualquer fonte implica já um elemento construtivo.

A fim de facilitar a compreensão das questões que serão abordadas, é necessário tratar da composição da administração pública provincial. O presidente de província representava o poder central, sendo nomeado pelo Imperador, enquanto os deputados que compunham a Assembleia Legislativa eram eleitos nas localidades que compunham a província. A administração era organizada em três áreas, denominadas de divisão judicial, civil e eclesial.

Os homens que exerceram o cargo de presidente de província expressavam nos Relatórios e Falas não somente a visão de um agente do governo central sobre os negócios e administração da Província. Eram homens de cultura cosmopolita que deixavam transparecer suas percepções sobre a realidade provincial e o desejo de modernidade²¹. Em seus relatórios, sobressai a concepção de que a modernização da Província de Minas Gerais exigiria disciplinar os comportamentos e civilizar os costumes, como meio de elevar a sociedade provincial à mentalidade do mundo moderno.

A maioria dos presidentes nasceu em Minas Gerais (11), mas se pode incluir também Antônio Paulino Limpo de Abreu, pois, apesar de nascido em Lisboa,

²¹ No período estudado, foram produzidos relatórios e falas de autoria dos seguintes presidentes de Minas Gerais: Antônio da Costa Pinto, Bernardo Jacintho da Veiga, Herculano Ferreira Pena, Francisco José de Souza d'Andrea, Quintiliano José da Silva, Bernardino José de Queiroga, José Idelsonfo de Souza Ramos, Alexandre Joaquim de Siqueira, José Ricardo de Sá Rego, Luiz Antônio Barboza, Francisco Pereira Diogo de Vasconcellos.

pertencia ao grupo dos mineiros (veja o anexo). Predominava a formação acadêmica em direito, com sete egressos da Universidade de Coimbra. Os homens que foram presidentes da Província de Minas Gerais também ocuparam outros cargos importantes no Império, tais como a presidência de outras províncias, ministérios, magistraturas, entre outros (veja quadro abaixo).

Quadro 3

Perfil dos Presidentes da Província de Minas Gerais, entre 1831 e 1857

Função	Nº	Mineiros				Outros			
		Direito Coimbra	Direito S. Paulo	Direito Outros	(?)	Direito Coimbra	Direito S. Paulo	Outros Estudos	(?)
Presidentes de Minas Gerais (1831-1857)	24	5	4	2	2	2	3	4	2
Magistrado	8	4	2				2		
Ministro do Supremo	3	1	2						
Presidentes de outras províncias	10	3	2			1	1	3	
Ministros de Estado	8	2	4					2	
Deputado Geral	16	4	4	2	2	1	2	1	
Senador do Império	11	4	4	1				1	1
Conselho de Estado	4	1	3						
Diplomatas	2	1				1			
Comandantes Militares	2							2	
Diretores de órgãos públicos importantes	7	1	1				2		2

Fonte: Galeria dos brasileiros ilustres (1999); Galeria dos brasileiros ilustres (Site do Wikisource); Categoria: Governadores de Minas Gerais (Site da Wikipédia); Site do Senado Federal; Site Personagens do Serro Frio; Site do Arquivo Público Mineiro.

Esses governantes com conhecimento político e jurídico exerciam um poder emanado do poder central e eram portadores de uma autoridade que os legitimava. Os dois únicos que não eram formados em curso superior eram grandes proprietários de terra, sendo que um era minerador de “ricas lavras de ouro”. Apesar de ficar pouco tempo à frente do governo provincial, por serem requisitados para outras funções de Estado ou para presidirem outras províncias, não diminui a importância das informações que deixam nos documentos denominados de Relatórios e Falas, principalmente porque a maioria era de mineiros ligados diretamente à política da província.

Os Relatórios e Falas eram apresentados aos deputados para dar ciência das necessidades administrativas e das falhas porventura existentes na aplicação do ordenamento jurídico. Os documentos apresentam, em geral, descrições detalhadas dos negócios e da administração pública da Província, avaliação do funcionamento do serviço público e da organização do território, além de apontar questões importantes a serem consideradas pela Assembleia Provincial. Entre essas, se destacam o desenvolvimento econômico da Província; a construção de estradas e pontes; a navegação fluvial; a colonização dos seus sertões; a catequese e civilização dos índios; e o estado da instrução pública e da saúde.

Tinha grande importância os assuntos relacionados à organização militar, policial e judiciária; a construção de cadeias; a organização e funcionamento da administração municipal e eclesiástica; o estado das finanças públicas e tributos; as estatísticas provinciais; a eficácia da legislação, entre outros. As questões constantes da atenção dos governantes da Província evidenciavam a preocupação e os mecanismos utilizados para a construção da ordem pública. Quase todos os documentos revelam o propósito de transformar aquela sociedade, considerada atrasada, alguns a denominaram como “bárbara”, numa sociedade civilizada.

O tempo médio dos titulares do cargo de Presidente da Província de Minas Gerais, entre 1831 e 1857, foi de 13 meses à frente do governo. Independentemente da brevidade do tempo e constantes trocas dos titulares que ocupavam o cargo maior da Província, os documentos analisados evidenciam a continuidade das políticas. Isso indica que a elite mineira desempenhava um papel de ator fundamental na construção de uma ordem provincial, com finalidades que se

expressaram em estratégias continuadas no tempo. Essa se baseava na ordem como condição para o progresso da província. O discurso e propostas defendidas pelos liberais de oposição foram considerados provocadores de estado de desordem, por dificultarem o propósito de construir uma sociedade moralizada, ordenada e civilizada. Nesse sentido, a desordem significava um elemento prejudicial e nocivo, que deveria ser combatido com determinação.

Os discursos dos Presidentes, frequentemente, reproduziam o ideal de ordem como condição de existência da Província e do Império, como evidencia o Presidente Francisco José de Souza Soares D'Andrea (Fala de 1843: 1-2). A quebra da ordem era causada pelas ações da oposição, que ele chama de partido vencido, obviamente em alusão à derrota que sofreram os oposicionistas no município de Santa Luzia em 1842:

Uma rebelião systemática, organizada com premeditação e desenvolvida com actividade e energia; estaria a ponto de mudar os destinos desta Província, e talvez de algumas outras do Brasil, se tão grande elementos não fossem logo neutralizados e rebatidos pelo valor, fidelidade, abastância e patriotismo da maior parte dos Mineiros, a quem se deve principalmente o restabelecimento da ordem. (...) Destas disposições irritantes, e da imprudência mesmo com que o partido vencido quer ostentar forças, e sympathias, que não tem, resulta essa inquietação geral, esse fernezi, com que todos procurão meios de se offenderem huns aos outros; e os que se sacrificarão pela manutenção da ordem se julgam a cada momento em perigo, e vexão a primeira Authority da Província com representações imprudentes, com projectos impolíticos, e com exigências de forças em tal numero, e para tão variados lugares, que todo o exercito do Brasil não seria sobejo.

A continuidade da política do governo central na esfera provincial, por meio da atuação dos presidentes, possibilitou o estabelecimento do projeto político centralizador, confirmando a opinião de Carvalho (1999) que, por volta de 1850, o Império havia atingido seu ponto de equilíbrio sob o governo conservador. Nesse sentido, assiste razão ao autor, segundo o relatório do Presidente Luiz Antonio Barboza (1853: 30), na ênfase dada ao restabelecimento da ordem:

A agitação dos ânimos pelo exaltamento das crenças políticas tem soffrido a tempos notável decrescimento, de que tem resultado tendências mais ou menos pronunciadas para a concórdia da grande Família Mineira, até aqui dividida só pela força de opiniões exageradas.

Os espíritos vão-se chegando pouco a pouco a um centro de união: este factó é seguramente o resultado da marcha circumspecta, e conciliadora do Governo, em cujos actos tem sido sempre guiada pela política da justiça e da tolerância. (...)

Os objetivos da manutenção da ordem e de estabelecimento de um Estado civilizado e moderno confirmavam obviamente a tese de que a manutenção da monarquia era chave de toda a unidade territorial. Nesse contexto político, os presidentes da Província de Minas Gerais foram agentes administrativos e políticos fundamentais para consolidar o projeto de construção do Estado e, ao mesmo tempo, para reforçar o ideal de ordem e civilização para todo o Império. A rotatividade na presidência provincial de Minas não foi empecilho para alcançar os objetivos dos conservadores. Nesse sentido, o Presidente Francisco Diogo Pereira de Vasconcellos (Relatório de 1854: 4), repetindo o discurso de seus antecessores, enaltece a conquista da ordem na Província:

O espírito público felizmente de dia a dia se esclarece, e as dissensões que por largos annos tolhião o passo no caminho do progresso, parecem hoje ao todo extinctas; nem é de receiar-se que as paixões de novo se exaltem, attenta a marcha circumspecta da Administração, que modela seus actos pelos princípios da justiça imparcial a todos, inspirada sempre pelos saudáveis conselhos da moderação.

Não foi diferente com o Presidente Herculano Ferreira Penna, que, em seu Relatório de 1856, no item “tranquilidade pública”, aconselha o povo mineiro a continuar observando a legislação e respeitando às Instituições nacionais, como forma de manutenção da ordem. Ele deixa claro que a felicidade pública depende da observância das leis e do desenvolvimento das instituições que a “nação” adotou, ou seja, na sua concepção, o Estado é a condição da existência da ordem e, por sua vez, as “empresas industriais”, para prosperarem, dependem “absolutamente da manutenção do sossego, e da confiança pública”. A base da ordem é a autoridade, porém essa não poderia entrar em antagonismo com a “causa nacional”, mas com ela harmonizar-se.

O bom senso, e patriotismo dos Mineiros, a convicção geralmente adquirida de que a felicidade publica só pode nascer da fiel observância das leis, e do desenvolvimento gradual, e pacifico das sábias instituições que a Nação adoptou, o cansaço proveniente de dissensões sempre estéreis, quando não funestas, o entusiasmo, com que são por toda parte acolhidas as importantes empresas industriaes, a que nestes ultimos tempos se tem dado impulso, quando ninguém ignora que o seu futuro depende absolutamente da manutenção do socego, e da confiança pública; tudo induz a crer que estão passadas (e permita Deos que para sempre!) essas epochas calamitosas, em que a cegueira dos partidos figurava um constante antagonismo entre a causa da autoridade, e a causa nacional, essas epochas, em que as discórdias civis esgotavão quasi todas as forças vitaes da sociedade, combatendo-se como inimigos pessoaes muitos Brasileiros, aliás recomendáveis por

seu mérito, que unidos em um só pensamento poderão prestar a pátria commum os mais relevantes serviços. (Herculano Ferreira Penna, Relatório de 1856: 4)

O mérito dos conservadores estava no projeto consistente de organização do Estado brasileiro, para o qual a ação continuada através dos presidentes de província desempenhou papel relevante para seu sucesso. Ilmar Mattos (1987) enfatiza que entender os processos de construção do Estado Imperial e de constituição da classe dirigente como recíprocos permite compreender a dupla dimensão do ato de governar, em suas funções de dominação e direção. Na opinião de Murilo de Carvalho (1999), foi alcançado o objetivo de garantir a unidade e a ordem, através da monarquia centralizada.

2.2 Questões territoriais e a administração provincial

É importante destacar que não houve desmembramento do território, exceto pela província Cisplatina, se considerarmos a situação de Reino Unido que antecedeu a separação de Portugal, em 1822. As elites dirigentes conseguiram conservar as províncias no território do Estado que se constituía, por meio da capacidade do poder central de impedir o sucesso dos movimentos separatistas. O processo de construção do Estado foi concomitante o de consolidação do território nacional.

A questão da consolidação do território também se fez presente na Província de Minas Gerais, que prosseguiu no esforço iniciado no século XVIII de definição dos seus limites territoriais (ESPINDOLA, 2009). Nos relatórios de várias administrações se destaca a preocupação com a questão da delimitação com o Rio de Janeiro. Nesse sentido, não foram poucos os relatos de conflitos entre autoridades locais das duas províncias, que somente a Assembleia Geral poderia resolver através da regulação territorial. O Presidente de Minas, Luiz Antônio Barboza, em seu Relatório (1852: 24), chamava a atenção da Assembleia Geral para a questão:

Continua esta Província a soffrer os inconvenientes da divisa provisória, estabelecida por Decreto de 19 de Maio de 1843: forão elles ponderados no Relatório com que abrio a sessão desta Assembléa em 1844 o illustre General, que então presidia a Província, e que os levou ao conhecimento do Governo Imperial.

Estando esta questão affeta a Assembléa Geral, devemos esperar uma

decisão fundada na equidade, e interesse tanto desta, como da Província do Rio de Janeiro.(...)

À medida que a administração era exercida, pode-se verificar que aumentava a preocupação dos presidentes em conhecer o território, obviamente, para facilitar o controle sobre os administrados e impor a jurisdição provincial. Isto fica evidenciado nas palavras do Presidente Luiz Antonio Barboza (Relatório de 1852: 23):

Continuam os trabalhos da Carta Geográfica a cargo do Desenhista Frederico Wagner. Tem elle entre mãos actualmente a redução do mappa da Comarca do Gequitinhonha (...). Além destes serviços, é aquelle Desenhista repetidas vezes occupado em cópias de plantas, e mappas parciaes, de que o governo precisa.

Era mais que conhecimento e representação cartográfica do território, o poder provincial precisava organizar o território nas esferas das administrações civil, judiciária e eclesiástica. Como afirma Raffestin (1993: 167), o mapa “é instrumento ideal para definir, delimitar e demarcar fronteira”. O poder decide a partir da representação do território, logo, a imagem sobre o território é um instrumento de poder que se desenvolveu com a moderna cartografia, junto com o Estado territorial (RAFFESTIN, 1993: 145). A delimitação do território, o controle de pontos, cidades, rios, caminhos etc., bem como o traçado das estradas, ferrovias, divisões e jurisdições internas são atos do poder que configuram o seu território.

Em Minas, produz-se a informação cartográfica, estatística e qualificada considerando a diversidade existente entre as diferentes regiões da província. Essa regionalização permite ao poder provincial organizar suas ações e tomadas de decisão considerando as diferenças existentes entre as diversas Minas, seja nas questões dos limites provinciais com São Paulo, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Bahia e Goiás (ESPINDOLA, 2009), seja na organização interna dos espaços de jurisdição das diversas esferas político-administrativas que se confundiam: civil, judiciária e eclesiástica. O conhecimento do espaço e sua representação eram instrumentos para o governo organizar o território, porém isso seria feito por meio da norma jurídica, pois era o poder legiferante o principal trunfo para o estabelecimento do “território” provincial de Minas Gerais.

Nesse contexto, vale ressaltar a diferença entre o conceito de território,

aqui apropriado, e o conceito adotado pela maioria dos estudiosos do Direito, ainda presos à concepção do geógrafo alemão Friedrich Ratzel (1844-1904). A geografia política de Ratzel é uma geografia do Estado, pois em sua visão somente existe o poder do Estado. A geografia ratzeliana se funda na tríade população, território e autoridade, sendo o território especificamente o espaço geográfico do Estado. Essa concepção pode ser lida em Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2005), quando esse assevera que o Estado é uma associação humana (povo), radicada em base espacial (território), que vive sob o comando de uma autoridade (poder) não sujeita a qualquer outra (soberana). Numa concepção distinta da primeira, Raffestin (1993) entende que espaço e território não são termos equivalentes, sendo o primeiro anterior ao segundo, ou seja, o território se forma a partir do espaço como resultado da ação conduzida por um ator sintagmático (ator que realiza um programa).

Com apoio em Raffestin, a concepção que adotamos difere do entendimento que associa “naturalmente” o poder e o território ao Estado, porque entendemos território como um espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder, que constitui um campo de forças, uma teia ou rede de relações sociais que, a par de sua complexidade interna, define limite e alteridade: a existência de um “nós” (os membros da coletividade) distintos dos “outros” (os estrangeiros ou *outsiders*). É preciso considerar, além do poder, o uso e o acesso aos recursos, considerando que os atores em relação são portadores de diferentes interesses, posições sociais, ideologias e identidades, relacionando-se em situações de conflitos e consensos. O território é definido por ação de poder capaz de apropriar, delimitar, controlar acesso, regular, reprimir dissensões e impor as definições de mundo consideradas aceitáveis, ou seja, o poder deve produzir a regulação e coesão social que instituem o território.

Ricardo Mendes Antas Jr.(2005) contribui com o conceito de “território normado”, ao considerar a função do sistema jurídico de regular o uso do território, como essencial à própria definição e existência deste, como coletividade territorial. O autor diferencia “território normado” de território como norma, entendido como a capacidade de agentes que vivem e usam o território (atores) com poder de produzir normas e ordenar o espaço com vista a facilitar suas ações e realizar seus interesses. Na primeira acepção, o Estado age para normatizar, produzindo enquadramentos que delimitam o campo de atuação dos atores a uma determinada

ordem jurídica. Essa ação do Estado responde não só a um projeto dos atores sintagmáticos, mas também ao território como norma, ou seja, segundo Antas Jr., é preciso considerar que o espaço geográfico funciona como fonte material e não-formal do direito.

Nessa perspectiva, a definição de território, aqui considerada, está alinhada com Claude Raffestin e Ricardo Antas Jr., especialmente por não se justificar mais o entendimento ratzeliano do território, visto ter sido superado epistemologicamente pelos avanços dos últimos quarenta anos, não apenas pela geografia. A questão aqui é analisar a legislação produzida pelo governo central, que trata da administração provincial e a criação e organização dos diversos “territórios” a serem administrados por instâncias diversas. As leis que organizaram a Província, além de estabelecer padrões de conduta, serviram de instrumento de controle do território em diversos sentidos, no quadro em que se distinguiam e se sobrepunham às esferas administrativas civil, eclesiástica e judiciária. O Estado, ao regular o território por meio da legislação, procurava organizar as várias esferas administrativas e, ao mesmo tempo, conciliar interesses, evitando conflitos no interior das elites locais e provinciais, entre a esfera civil e a eclesiástica e entre as comarcas, através da repartição de competências e definição de linhas divisórias mais precisas.

A atuação das esferas eclesiástica, judicial e civil não se equipara à realidade atual, como no caso dos juízes que exerciam funções policiais e dos clérigos que desempenhavam atribuições da administração pública ou judiciária (processo eleitoral). Governar a Província não era tarefa fácil devido à interdependência e sobreposição de funções das várias esferas de poder, ou seja, município, freguesia, paróquia, diocese, distrito, termo, comarca. Mas em que isto afetava o ordenamento jurídico?

Uma parte importante da regulação respondia ao território como norma, ou seja, originava da práxis administrativa cotidiana, expressa nos Relatórios e Falas. O governo central tomava ciência dos problemas enfrentados pelos presidentes no território provincial e produzia normas que servissem para responder às necessidades apontadas. Para a elaboração das leis, havia um procedimento que se iniciava com o Relatório ou Fala apresentado à Assembleia Provincial, que em muitos assuntos não possuía competência legislativa. Nesse caso, as propostas de leis deveriam ser encaminhadas para a Assembleia Geral, que nem sempre

respondia no prazo desejado, atrasando as providências por parte do Presidente da Província.

Entretanto, os Relatórios e Falas deixam transparecer o hiato entre a realidade vivenciada no governo da Província e a produção legislativa. A crença de que o ordenamento jurídico resolveria o problema da administração pública não se realizava na práxis provincial, como se vê pelas repetidas vezes em que os atos normativos aprovados são revogados. Nos Relatórios e Falas se encontram situações da práxis administrativa que se chocavam com o ordenamento jurídico. Esse vai e vem da legislação indica o experimentalismo que marcou esse período de construção do território provincial. As reclamações dos presidentes da Província de Minas Gerais contra a legislação foram frequentes, com denúncias de ineficácias, contradições, omissões e ambiguidades.

A divisão administrativa em eclesiástica, judicial e civil apresentou muitos problemas pelos conflitos de jurisdição de esfera de competência ou limite territorial de atuação. Os conflitos de jurisdição se agravavam com a multiplicação do número das paróquias, freguesias e municípios em Minas Gerais, respondendo sempre a interesses locais. Os constantes desmembramentos e subdivisões operados na Província de Minas, na opinião dos presidentes, eram causa de transtornos para a administração pública e motivo de atraso na solução dos problemas provinciais. Os Relatórios e Falas trazem reiterados pedidos de leis que definam as competências de cada área na administração da Província.

Com o Ato Adicional de 1834, as assembleias legislativas provinciais ficaram com competência para tratar das divisões administrativas, conforme o artigo 10, parágrafo 1º, *ipsis litteris*: “compete às mesmas Assembleias legislar sobre a divisão civil, judiciária e eclesiástica da respectiva província, e mesmo sobre a mudança da sua capital para o lugar que mais convier”. Essa atribuição de competência legislativa para as províncias, na opinião dos presidentes da Província de Minas Gerais, agravou os problemas, aumentando as desarmonias, conforme fica demonstrado na crítica do Presidente Antonio da Costa Pinto (Fala de 1837: XXVI):

resultão da falta de harmonia na divisão Civil, e Ecclesiástica, quiz remove-los pelo Decreto de 8 de novembro de 1.831, o qual prescreve que as Freguezias, que estão em território sugeito a diferentes Municípios, fiquem pertencendo a aquelle, onde estiver collocada a Igreja Matriz. Esta providência, que não deixou de ser attendida nas Leis Provinciaes nº 42 e 52 artigos 4º e 5º, parece que não foi da mesma sorte consultada, nas de nº 28 e 33, e é inteiramente duvidoso qual fosse a intenção da Assembléa Legislativa Provincial, quanto a divisão já Civil, já Ecclesiástica, nas Leis nº 32 e 43, e 50, sendo particularmente digno de notar-se, que em virtude desta última Lei, forão incorporadas a algumas Freguezias, Curatos de outras, que se achão dentro dos mesmos Municípios, e annexados outros a Freguezias pertencentes a Municípios estranhos. D`aqui resulta alguma dissonância nos referidos actos Legislativos, que tendo sido successivamente promulgados, não se pode rasoavelmente presumir, que tiverão por fim consagrar, ora revogar a mesma doutrina, e seguir pouco depois a marcha inversa. Foi por occasião das Eleições Geraes, que se fizerão no mez de setembro, e Outubro do anno próximo passado, que mais salientes se tornarão estes defeitos, levantando-se dúvidas acerca do verdadeiro sentido de algumas das Leis mencionadas. (...)

Apesar do esforço empreendido na organização da Província de Minas Gerais, fatos como o acima citado traziam desgastes aos presidentes, particularmente a criação “descontrolada” de municípios e foros, provocando sérios entraves e impossibilitando uma regularidade administrativa. O contrário também poderia ocorrer, ou seja, a supressão da condição de município poderia motivar forte oposição local e, assim, mobilizar o apoio do Presidente da Província.

As subdivisões territoriais e a sobreposição de competências civis, judiciárias e eclesiásticas foram consideradas os problemas mais graves, principalmente manifestos no momento em que era preciso organizar as eleições; situação que não existia antes da Independência. A questão envolvia conflito de poder entre a esfera civil e eclesiástica, cuja harmonia deveria ser buscada, já que cabia ao clérigo paroquial importante função eleitoral. Considerações dessa natureza vêm expressas no pronunciamento do Presidente José Idelfonso de Souza Ramos (Fala de 1849: 30):

Os habitantes da villa de S. José d`El-Rei, extincta pela Lei provincial n. 360 do anno proximo passado, reclamão contra este acto, e a justiça desta reclamação he sem duvida sufficientemente demonstrada para merecer a vossa atenção. Uma povoação tão importante, dotada dos edificios públicos necessários, e cujos habitantes em todos os tempos se tem distinguido por assinalados serviços ao estado, merece por certo ser restituída a cathegoria de que gozava a tantos annos.

Chamo a vossa atenção sobre as observações do antecedente relatório para a revisão de algumas leis provinciaes que tem confuza, ou pouco convenientemente marcado as divizas dos municípios, freguezias, e

districtos. Devo porém quanto à divisão ecclesiástica expor-vos com franqueza a opinião em que estou de que neste objecto não se deve proceder sem accordo com os prelados respectivos por muitas e ponderosas razões que escuzado me julgo de expor aqui.

Os problemas administrativos se agravavam pela falta do exato conhecimento dos verdadeiros limites do território a que se circunscreve a jurisdição das autoridades e mais funcionários das esferas civil, judiciária e eclesial. Numa detalhada e longa exposição, o Presidente Herculano Ferreira Penna (Relatório de 1857: 16 e 17) explicitamente trata do problema enfrentado por ele na práxis administrativa, principalmente a necessidade de harmonizar os limites entre os territórios da administração civil e ecclesiástica. Além dos conflitos de jurisdição, o presidente critica as deficiências das leis que deveriam regular a divisão territorial, ou por faltarem explicações mais detalhadas, ou por desconhecimento das ordens de criação dos distritos, freguesias, municípios e mesmo comarcas. Os problemas da falta de controle dos atos normativos e de arquivo eficiente na Secretaria da Presidência ou nas câmaras municipais agravavam a desordem na aplicação das leis.

Um exacto conhecimento dos verdadeiros limites do território, a que se circunscreve a jurisdição das Autoridades, e mais Funcionários incumbidos de zelar, e manter o exercício, e livre gozo dos direitos civis, e políticos dos Cidadãos taes quaes os define os nosso Pacto Fundamental, é uma necessidade, à que se não pode deixar de attender sem dar lugar, a conflictos, que sempre trazem consequências desagradáveis, além de entorpecerem a marcha regular dos negócios públicos; e com quanto no novo Regulamento que dei a Secretaria da Presidência já tenha procurado habilitar a Administração com os precisos esclarecimentos, reunidos, e dispostos de maneira que possam ser facilmente consultados, prevejo que ainda assim muitas duvidas hão de suscitar-se sobre limites de alguns dos actuaes Districtos, Freguezias, Municípios e mesmo Comarcas, que não poderão ser resolvidas de um modo satisfactorio, já por falta de detalhadas explicações nas Leis, ou ordens de sua criação, já pela absoluta carência dellas, uma vez que se ignora quando, e por quem forão expedidas, e não se encontrão nos registros da Secretaria, nem nos das respectivas Câmaras Municipaes (...)

Sobre este assumpto chamo a vossa illustrada attenção, ponderando principalmente a necessidade de harmonisar quanto seja possível as divisas civis com as ecclesiasticas, para que não subsista a anomalia, que ainda se observa em algumas de nossas Leis, de pertencer um Districto na parte ecclesiástica a Freguezia de um Municipio diverso daquelle a que presta obediência na parte civil (...)

Como se vem demonstrando, os presidentes da Província de Minas Gerais enfrentaram sérios problemas quanto ao funcionamento administrativo, causados, em suas opiniões, pelas sobreposições territoriais das esferas administrativas. O quadro das esferas civil, judiciária e eclesiástica permite compreender a estrutura existente.

Quadro 4

Estrutura Civil, Judiciária e Eclesiástica Provincial

Município	Unidade de divisão territorial e administrativa civil, com margem de autonomia e atribuições de poder, sob o governo de uma Câmara de Vereadores. O termo foi oficializado pela Lei de 28 de outubro de 1828, que criou o Regimento das Câmaras Municipais.
Cidade	Título concedido às vilas, sem nada acrescentar à sua autonomia, porém sendo indicativo de uma condição urbana de maior importância.
Vila	Sede do município, onde se encontra a Câmara de Vereadores. A categoria de vila implicava a edificação de uma casa de câmara e cadeia, exercendo atribuições econômicas, fiscais e policiais.
Freguesia	Era uma subdivisão territorial do município que correspondia à divisão eclesiástica em paróquia. Assim se sobrepunham as funções civis e eclesiásticas, pois eram unidades territoriais da administração civil sob jurisdição de um pároco, incluindo processos eleitorais, registros de terra e organização das estatísticas municipais, além da realização de serviços de saúde, registros de nascimento, matrimônio e óbito, com todas as implicações jurídicas.
Comarca	Unidade de divisão territorial para o exercício da função judiciária, sob a alçada de um ou mais juiz de direito, nomeado pelo Imperador.
Termo	Originariamente designava o território pertencente à vila, porém prevaleceu a denominação de município. Com o Código de Processo Criminal de 1832, "termo" era a divisão territorial das comarcas, correspondendo à extensão da autoridade territorial de um município, ou seja, o conjunto das freguesias que compunham determinado município, onde atuavam o juiz municipal e o promotor de justiça, indicados pela Câmara e nomeados pelo Presidente da Província.
Distrito	Divisão territorial do termo, sob jurisdição de atuação do Juiz de Paz, eleito junto com os vereadores. O distrito era dividido em quarteirões, cada um com um inspetor.
Diocese	Unidade territorial eclesiástica católica sob a jurisdição de um Bispo, ao qual se subordinam as paróquias. Essa divisão territorial não se confunde com a divisão civil e pode abranger paróquias localizadas em províncias diferentes.
Paróquia	Subdivisão territorial de uma diocese, governada por um pároco ou cura, subordinado ao bispo. O pároco controlava diversas funções públicas no âmbito da freguesia, particularmente as eleições.
Capela curada	Unidade territorial sem autonomia, cuja capela recebia um pároco para celebrações litúrgicas regulares. O título de capela curada permitiria às aglomerações urbanas iniciais reivindicar à Assembleia Provincial a condição de freguesia.

Fonte: Lei do Império de 28 de outubro de 1828; Código de Processo Criminal de 1832; FAVERO (2004); BUENO (2009).

Diante de tantas divisões e sobreposições territoriais e funcionais, pode-se observar que os legisladores eram guiados essencialmente pelos resultados negativos ou positivos da legislação que elaboravam. E as leis nem sempre correspondiam à realidade, como se vê na opinião do Presidente Herculano Ferreira

Penna (Relatório de 1857: 15 e 16).

O facto de passar aquelle Districto do Gequiry a compor-se de territórios tirados à diversas Freguezias, quando a citada Lei n.720 os considera como pertencentes a uma só, a duvidas sobre a Freguezia, em que devião votar todos os habitantes comprehendidos nos limites designados, mas não só por que tenho por conveniente manter quanto for possível o principio da igualdade entre as divisas civis e ecclesiasticas, como por que a citada Lei não se presta a uma intelligência em contrário, decidi a questão em favor da Freguezia do Anta em conformidade com o disposto no artigo 1º § 1.

Devem por tanto todos os habitantes do mencionado Districto considerar-se como pertencentes civil, e ecclesiasticamente a dita Freguezia do Anta, até ulterior deliberação d' esta Assembléa.

Duvidas semelhantes as que acabo de referir suscitarão-se a respeito das divisas estabelecidas pelo artigo 9º da citada Lei n.720 entre os Districtos da Santíssima Trindade do Descoberto, e do Cemitério; sobre os limites das Freguezias da Barra Longa e S.Caetano, Ponte Nova e Santa Cruz do Escalvado do Termo de Marianna, e da de Itajubá e Christina; e todos os papéis concernentes a estas duvidas, bem como as decisões que proferi, ser-vos-hão igualmente presentes para resolverdes o que mais convier.

O relato acima expressa claramente a preocupação de estabelecimento dos limites territoriais, fato que não existia antes da Independência. A demarcação de limites precisos é uma forma de precisar a extensão espacial do exercício das funções legal, de controle e fiscal. A função legal exige uma área delimitada, no interior da qual prevaleça o conjunto de instituições jurídicas e normas fundamentais à regulação da existência social e do funcionamento da sociedade política.

Os conflitos entre as divisões eclesiástica e civil demonstram a fragilidade e limitação do ordenamento jurídico na organização do poder provincial, particularmente na regulação das competências e dos limites territoriais das jurisdições das duas esferas. A questão se agravava pelo fato de a produção legal conflitar com as estruturas pré-existentes e em funcionamento, o que resultava em confusão e, conseqüentemente, na ineficácia do arcabouço legal, dentre outras. Isso explica a resistência dos diferentes poderes locais (civil, eclesiástico ou judiciário) e as frequentes queixas do poder provincial.

A organização da divisão eclesial era de grande importância, considerando que ao pároco competiam tarefas administrativas, tais como assistência social, catequese e civilização dos índios, ensino, eleições municipais, entre outros. Capistrano de Abreu (1976: 64), ao escrever sobre a forte influência da Igreja desde o tempo colonial, destaca a importância do clero para o conhecimento e controle das

famílias. O batismo era um instrumento fundamental para esse conhecimento e controle, tornando-se um ato tão necessário à vida civil como era para a vida religiosa.

Devido ao regime do padroado, havia dependência econômica da Igreja frente ao Estado, que era responsável pelos ordenados dos clérigos; construção, manutenção e reforma dos templos; administração do dízimo; criação de paróquias e dioceses. Os clérigos eram equiparados aos servidores do Estado no desempenho de funções administrativas e, portanto, deveriam obedecer aos ordenamentos do Estado.

Entre os assuntos de responsabilidade dos párocos, o mais delicado e polêmico era a realização do processo eleitoral, conforme previsto no artigo 90 da Constituição. Por não ser um Estado laico, os governos civil e eclesiástico não eram distintos, motivo de não ser rara a presença de clérigos envolvidos diretamente na vida política e nos assuntos públicos. Por outro lado, a organização da Igreja não dependia somente do Estado, mas se subordinava ao Papa, mesmo sendo dependente do “Imperial Beneplácito”, conforme informa o Presidente Francisco Diogo Pereira de Vasconcellos (Relatório de 1855: 3):

Com grande satisfação vos annuncio, Senhores, que S. Santidade Pio IX, actualmente reinante na Santa Igreja Cathólica, mandou expedir as bullas de confirmação do Bispado de Diamantina, estando por isso próximo o provimento desta Diocese, de sorte que os povos das diversas parochias, tanto desta Província, como dos bispados limitrophes que compõem o território da nova Diocese, não tardarão a entrar no gozo dos benefícios espirituaes que lhes assegura a Igreja Cathedral, a que ficão encorporadas por virtude das Letras Apostólicas, com o Imperial Beneplácito.

A organização administrativa que se procurava estabelecer pela legislação do Estado enfrentava resistência dos clérigos, que se queixavam à autoridade máxima da Província, buscando solucionar os problemas advindos de conflito de leis sobre a divisão dos territórios (eclesial, civil e judicial), como aponta o Presidente Herculano Ferreira Penna (Relatório de 1857: 15, 16 e 17):

Em offício que sobre este assumpto dirigio-me com data de 31 de Dezembro do anno passado manifesta o digno Prelado, o mais sincero desejo de proceder de accordo com o Poder Civil, e mostrando-se disposto a entender-se com a Presidência da Província sempre que se offerecerem embaraços muito gravosos, a fim de que sejam sanados por

ocasião de suas visitas, exprime também a esperança de que esta Assembléa não continuará a crear novas Paróchias sem audiência sua.

Como prova dos inconvenientes que podem resultar da falta de intelligência entre a Autoridade Civil, e a Ecclesiástica, julgo ainda a propósito recordar a transferência da sede das Matrizes das Freguezias de Nossa Senhora do Amparo do Brejo do Salgado, e S. Miguel e Almas de Arripiados, que tendo sido decretada por Leis Provinciaes não se levou a effeito até hoje, por que os Prelados respectivos negarão-lhe o seu assentimento.

Dahi procede, além de outros embaraços para o serviço público, a singular anomalia de não terem lugar as eleições de Juizes de Paz, Vereadores, e Eleitores em uma Villa, por não ser ella a cabeça da Paróchia, de que faz parte.

Aqui aparece claramente o problema que a sobreposição gerava, causando conflitos de jurisdição entre as esferas civil e eclesial. A organização territorial determinada pela legislação não se amoldava com a organização eclesiástica preexistente, inclusive pelo fato de os limites territoriais diocesanos extrapolarem os limites provinciais, pois um bispado alcançava municípios de outras províncias, bem como uma paróquia podia abranger mais de uma sede municipal (vila) e diferentes freguesias. A divisão eclesial não harmonizava com a divisão civil do Estado, que tinha como entes territoriais básicos as províncias e os municípios.

A sobreposição da divisão territorial e a falta de harmonização das diversas competências da administração pública independiam de ser a legislação produzida pelos partidários da centralização ou descentralização. Os Relatórios e Falas indicam que não havia critérios claros para a demarcação de limites de Comarcas, Municípios, Freguesias e outras divisões políticas, administrativas e judiciárias. A sobreposição resultava da ausência de uma direção política que pudesse harmonizar os diversos setores da administração e as diferentes instâncias de poder (civil, eclesiástica e judiciária). O conflito era provocado principalmente porque a sobreposição era de natureza territorial, manifestando-se com maior ênfase no nível local.

Não sendo possível tratar de todas as áreas da administração provincial nesse estudo, cujo objetivo é confrontar a legislação com a práxis administrativa, centrar-se-á em três áreas distintas: educação, saúde e justiça. Nessa perspectiva, iniciar-se-á pelo que Tavares Bastos (1975: 145) disse ser o “interesse fundamental

dos povos modernos”, ou seja, pela educação.

2.3 Instrução Pública

A Constituição de 1824, no seu art. 179, que trata da inviolabilidade dos direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros, bem como das garantias individuais à liberdade, segurança e propriedade, também estabeleceu que a instrução primária fosse gratuita e um direito de todos os cidadãos. A Assembleia Geral, pela Lei de 15 de outubro de 1827, determinou a criação de escolas de primeiras letras em todas as cidades, vilas e lugares mais populosos do Império. Com o Ato Adicional de 1834, houve a transferência para as assembleias provinciais do poder de legislar “sobre instrução pública e estabelecimentos próprios a promovê-la”, exceto o ensino superior e as instituições criadas e mantidas diretamente pelo governo central. Essa repartição de competência prevaleceu desde então no Estado brasileiro. É importante destacar, também, que as questões referentes à instrução pública estavam associadas aos negócios eclesiásticos²².

Os Relatórios e Falas dos presidentes da Província de Minas Gerais evidenciam a necessidade de “civilizar” a população. A utilização dos termos *civilizar* e *civilização* nos Relatórios e Falas remetem a Norbert Elias (1994: 23), para entender o significado dessa missão autoatribuída ao Estado, no século XIX. Civilização é um conceito que se refere a uma grande variedade de condições de existência das sociedades e indivíduos e das relações sociais e individuais. O conceito refere-se tanto às técnicas, costumes, conhecimentos, ciências, concepções religiosas, visões de mundo, comportamento e manifestação dos sentimentos e afetividades entre os indivíduos, como também indicava uma hierarquia entre as nações superiores e inferiores. No século XVIII e no XIX, a Europa, especialmente seus centros de referência (Paris, Londres, Berlim e Viena), havia desenvolvido uma autoconsciência da superioridade do Ocidente.

²² Essa vinculação se estabelecia no âmbito executivo ou legislativo, como se vê nas Atas do Senado da Seção de 18 de março de 1864, p. 54. Disponível em http://books.google.com.br/books?id=e1UPAQAIAAJ&pg=PA270&lpg=PA270&dq=%22instruc%C3%A7%C3%A3o+P%C3%BAblica+e+Neg%C3%B3cios+Eclesi%C3%A1sticos%22&source=bl&ots=9ddOvmPBpL&sig=Mukyhlisk_r8fTN6t99dgAyaVn4&hl=pt-BR&ei=3KRPTqimM47BtgfFxoCtBw&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=1&ved=0CBoQ6AEwAA#v=snippet&q=Neg%C3%B3cios%20Eclesi%C3%A1sticos& - Acessado em 2 de agosto de 2011.

Essa superioridade foi partilhada pela elite brasileira, que se pautava pelo modelo europeu e, na sua visão, civilizar era se aproximar da realidade europeia idealizada. Os Relatórios e Falas reafirmam a necessidade de a população abandonar os comportamentos e atitudes bárbaras e atrasadas, assumindo as novas atitudes, sentimentos e condutas tidas como civilizadas. Atribuía-se à legislação e à educação o poder de promoverem esse objetivo de “civilizar” a população, porém os recursos financeiros insuficientes e os conflitos criados pela multiplicação dos atos normativos motivavam queixas do executivo provincial.

Os presidentes de Minas, frequentemente, reiteravam a necessidade do aperfeiçoamento da legislação e do aumento dos investimentos na educação, que, segundo eles, seria uma forma de “docilizar” os costumes e hábitos. Entretanto, o direito à instrução pública gratuita, garantido pela lei maior, enfrentava muitos empecilhos na prática administrativa, tais como falta de recursos orçamentários para material escolar e livros, crianças sem as condições mínimas para aprenderem (falta a esses “desgraçados” os meios), necessidade de as crianças deixarem a escola para trabalharem, entre outros. Essa impossibilidade de cumprir o que mandava a Carta Constitucional aparece no pronunciamento do presidente Antônio da Costa Pinto (Fala de 1837: V):

Garantindo a Constituição a Instrução primaria, e gratuita a todos os Cidadãos, esta salutar disposição a respeito de meninos pobres será quasi illusoria, se o Governo não for authorisado a dispender alguma quantia com o fornecimento de papel, exemplares, compêndios, e outros objectos de pouco valor, que lhes são indispensáveis. Que importa, que estes desgraçados frequentem as Escolas, se lhes fallecem todos os meios para conseguirem a Instrução elemental? E note-se, que taes indivíduos são os que devem deixar mais cedo as Escolas, para que possam opportunamente applicar-se ao modo de vida, de que hão de tirar os meios de subsistência.

Um dos fatores da ineficácia do arcabouço legal, dentre outros, era a insuficiência orçamentária e a dependência em relação ao governo central. A falta de escolas, professores e os baixos salários do magistério eram apontados como problemas graves. A legislação colocava limitações à aplicação do princípio constitucional, ao exigir um mínimo de 24 alunos para se abrir uma escola pública. Assim, o Presidente Antônio da Costa Pinto (Fala de em 1837: IX) defende a liberdade para os particulares abrirem escolas e para professores poderem ensinar sem a necessidade de serem submetidos aos exames de admissão ao trabalho. A

exigência do exame seria apenas nos lugares nos quais existissem escolas públicas. Depois de manifestar seu ponto de vista, ele pergunta: “Que mal poderá resultar em aprender-se, ainda que menos bem, a ler, escrever, e contar? Era preciso civilizar e, portanto, era preciso “permitted este gênero de indústria a indivíduos, que não podendo applicar-se a outro, facilmente se lançarão na carreira dos vícios, e dos crimes”.

Em 1843, o Presidente José de Souza Soares D'Andrea, um general, experiente em guerras, assumiu o governo da Província. Em nenhum outro presidente foi constatado tanto valor atribuído à instrução pública. É interessante evidenciar que ele assumiu o governo mineiro após a derrota dos liberais em Santa Luzia. O cargo de presidente conferia autoridade suficiente para coibir qualquer manifestação, obviamente, a preocupação do governo era a manutenção da ordem em uma das mais importantes províncias do Império.

O Presidente D'Andrea inicia sustentando a primazia do catecismo cristão como base da educação das crianças, porém o catecismo determinado pelo Estado. Junto com o catecismo cristão as crianças deveriam aprender o catecismo civil, que ensinasse os deveres da sociedade, resguardando, no entanto, que esse segundo catecismo fosse deduzido do primeiro, que era fonte da verdadeira moral. Um código na forma de regulamento deveria deixar claro para as crianças os castigos correspondentes aos crimes. Dos dois catecismos deveriam ser banidas as palavras liberdade e igualdade, pois essas eram enganadoras e serviam para “engodar o povo rude”. Em sua opinião, a liberdade e igualdade não poderiam ser tomadas por si mesmo por ninguém, pois constituiriam atributo da autoridade pública, que seria responsável por sustentá-las em virtude da lei (Fala de 1843: 25). Essa associação entre a norma jurídica proveniente do Estado, a autoridade pública e os princípios da liberdade e igualdade expressa um entendimento do território normado, isto é, do Estado como princípio ordenador da vida social e das relações que se estabelecem no território. Depois de expressar seu ponto de vista, o Presidente D'Andrea defende a necessidade de se estabelecer uma fiscalização mais efetiva do Estado sobre a instrução pública.

(...) passarei a dizer minha opinião sobre a organização actual do systema de instrucção nesta Província. Em todas as cousas as minhas tendências são sempre para a centralização. Pelo método actual ha

dezesseis Círculos Litterários, e um Delegado para cada Círculo. Destes dezesseis indivíduos ha o Presidente o Chefe, de modo que a Primeira Authoridade da Província, não podendo hir visitar as escolas, tem de assignar de cruz sobre as informações dadas por dezesseis indivíduos dos quaes, a bem pensar, visto o pequeno interesse que pessoalmente tem, devemos crer que mais de metade também assignão de cruz sobre os mappas dados pelos mestres, mappas que raras vezes terão sido conferidos, fazendo-se tomada dos discípulos.

Bem que a Província seja muito extensa, eu entendo que hum inspector Geral dos estudos com dois ou trez Ajudantes obrigados as revistas pessoas das escolas em épochas variadas, e incertas farão mais serviço do que o Presidente da Província com todos os Delegados da Instrução. (Fala de 1843: 27-28)

A Instrução era ligada à Igreja, porém regulada e conduzida segundo os propósitos do projeto da elite dirigente, que buscava superar a “falta de civilização” dos habitantes da província, cujos costumes eram rudes e cheios de vícios. Os costumes da população, espalhada pelas muitas vilas e patrimônios das Minas Gerais, eram deplorados pela elite, incluindo o modo de comportar, vestir, alimentar e praticar a agricultura. Mais do que todos, causavam preocupação os vadios, que precisavam ser civilizados pela educação, religião e respeito às leis. Essa preocupação também se estendia aos indígenas, cujo modo de vida era visto como uma forma de vadiagem (ESPINDOLA, 2005).

Dessa forma, identifica-se nos Relatórios e Falas que a Instrução era fundamental para civilizar a população, isto se traduzia em docilizar os hábitos e costumes, obedecer à lei e à autoridade, adquirir uma ética do trabalho, entre outras coisas. Os presidentes procuravam demonstrar aos destinatários dos seus Relatórios e Falas as fragilidades da organização da instrução pública e a necessidade de investir e controlar os envolvidos nessa área. A Lei era o instrumento para organizar as instituições de ensino e, por sua conotação pedagógica, ordenar as relações sociais e civilizar a população, mas nem sempre correspondia com a realidade que se apresentava. A norma jurídica era entendida num sentido pedagógico, porque, além de regular as relações sociais, deveria instruir, ensinar e educar a sociedade. A lei era o principal instrumento para produzir a desejada civilização.

A Lei nº. 13, de 28 de março de 1835, dividiu a instrução pública em dois graus e, ao mesmo tempo, foi criada a escola normal destinada ao magistério

primário e outra para o ensino de aritmética comercial, geometria plana, desenho linear e agrimensura. A província foi dividida em circunscrições educacionais, denominadas círculos literários, cada um sujeito à autoridade e fiscalização de um *delegado do círculo*, que nomeava os *visitadores das escolas*. O delegado, além de nomear os visitadores, suspender professores e prover substitutos, deveria garantir o cumprimento da legislação, inclusive a obrigação dos pais em relação à matrícula dos seus filhos. No pronunciamento dirigido à Assembleia, o Presidente D'Andrea (Fala de 1844: 28) questiona essa obrigatoriedade:

O art. 12 da Lei nº. 13 obriga os pais de família a darem a seus filhos a instrução primária do 1º grau, cominando-lhes multas no caso de faltarem a este preceito, e esta disposição subsiste, posto que modificada pelo art. 3º da Lei n.62. Não sei se a instrução assim dada por meios obrigatórios tem algumas semelhanças com o modo antigo de fazer catechumenos a força d'armas. Há muitos pais que nem podem mandar seus filhos as escolas por não terem com que os vistão, e a quem se acha em taes circunstâncias cabe muito mal uma multa.

Se por um lado o arcabouço jurídico buscava enquadrar a instrução pública num ideal de universalização, por outro se repetiam as queixas sobre a falta de verbas, funcionários, professores e fiscais, associada a um quadro de precariedade dos meios de comunicação e transporte, que era agravado pela extensão geográfica da Província. O reconhecimento das dificuldades impostas pela insuficiência de recursos orçamentários e de infraestrutura, frente à extensão da Província, impossibilitando-a de cumprir a lei da obrigatoriedade, também é acompanhado da constatação da precariedade socioeconômica vivida pela maioria da população.

Nesse sentido, Tavares Bastos (1975: 151) argumenta que os esforços em combater a ignorância e a rudeza do povo estacavam diante da questão financeira; “porquanto é preciso convir nisto: não há sistema de instrução eficaz sem dispêndio de muito dinheiro”. Entretanto, além da falta de recursos financeiros, os presidentes da Província de Minas Gerais também davam ênfase na falta de inspetores. Esses seriam os responsáveis pelo funcionamento da instrução pública, podendo servir-se do aparato de coerção assegurado pela legislação. Através das informações dos inspetores, a Província produzia leis, tomava decisões e controlava até os conteúdos que deveriam ser ensinados no espaço escolar. Essa ênfase na inspeção, como meio de controlar o setor e os conteúdos que deveriam ser ministrados pelos professores em sala de aula, respondia à lógica de produção do território normado.

O Presidente José Francisco de Souza Soares D'Andrea se posiciona frente à Assembleia Provincial pela exigência de “exames rigorosos” para os professores e seus substitutos, incluindo a verificação sobre as condutas, para garantir que sejam “muito satisfatórias”. Em sua opinião “mais vale ter as cadeiras vagas do que mal providas”, porém lamentava de não poder pensar “da mesma sorte quanto aos mestres particulares”. Ele justificava que “para sustentar bem o rigor por um lado convém ceder pelo outro”, mas afirmava a necessidade de se “proibir unicamente que ensinem os pregadores de doutrinas subversivas ou contrárias à moral, procedendo-se contra elles por todos os modos que as leis e a boa policia reclamarem” (Fala de 1844: 28). Esse controle proposto pelo Presidente D'Andrea poderia ser realizado porque a Província estava dividida em círculos literários, subordinados aos delegados dos círculos e aos visitantes de escola.

As “doutrinas subversivas ou contrárias à moral” podem ser entendidas como contrárias ao projeto de centralização e de docilização dos costumes e hábitos. A legislação não poderia evitar o “mau ensino” nem controlar os professores, era preciso a atuação de agentes do Estado. Assim, os desobedientes poderiam ser punidos se violassem a orientação do governo e contrariassem o projeto de moralização da Província. A atuação dos visitantes de escolas era completada pelas inspeções do delegado do círculo literário. Isso nos remete ao jurista inglês Jeremy Bentham (1748-1832), para quem o cidadão deveria obedecer não porque se visse forçado a isso, mas porque descobriria que a obediência era muito mais proveitosa para sua felicidade e para a felicidade geral do que a desobediência. Entretanto, para se conseguir esse estado de coisas era preciso a vigilância constante (visitas e inspeções), bem como a certeza, por parte dos professores, de que seriam punidos se desobedecessem à lei.

Outro ponto de críticas nos Relatórios era a estrutura administrativa da instrução na Província. Pela análise dos documentos, é possível identificar que eram vários os problemas de ordem administrativa que impediam o desenvolvimento nesse setor. O Presidente José de Queiroga, em 1848, reclamava da falta de prioridade com a educação pública e das falhas na organização e administração do setor. As diversas responsabilidades atribuídas aos delegados dos círculos literários, reportando-se todos à pessoa do Presidente da Província, evidenciam a extrema centralização administrativa, o que, de certa forma, justificaria o lento andamento

dos procedimentos burocráticos:

Para organizar a instrução, a Lei Provincial nº. 13 estabeleceu um systema que é excellente; mas para desenvolvê-lo são precisos outros recursos. Na verdade, como poderá o Presidente d'uma Província tão extensa como esta, no centro da Capital estender suas vistas as Escolas, que se achão disseminadas pela vasta superfície da mesma Província? Como poderá elle atender ao mesmo tempo a tantos, e tão variados objectos, de que a administração publica está sobrecarregada? Logo alguma medida é preciso, e como a instrução é a primeira necessidade de um povo, o remédio é applical-a.

Na França onde a instrução se acha tão adiantada, existe o Ministério da Instrução Pública, que é pensionado de muitos trabalhos, e homens da mais alta capacidade se achão a testa de sua direcção. Preciso é por tanto que entre nós deixe de ser secundário um objecto, que é da primeira necessidade. (Fala de 1848: 26)

A Lei nº 435, de 19 de outubro de 1848, buscou responder às dificuldades apontadas pelo Presidente José de Queiroga, ao instituir o cargo de Diretor Geral e de Vice-Diretor da Instrução Pública da Província de Minas Gerais. Com a Diretoria Geral de Instrução Pública, esperava-se um melhor ordenamento e funcionamento, inclusive aperfeiçoando os instrumentos para inspecionar o que ocorria nas aulas e, graças aos relatórios detalhados, poderia emitir as instruções que se mostrem necessárias ao bom funcionamento das escolas e, mais ainda, poderia estabelecer normas destinadas à melhoria do ensino e de outras situações que, anteriormente, chegavam direto ao Presidente da Província. Em 1859, a Diretoria foi substituída pela Agência Geral de Instrução Pública; no ano seguinte, essa foi suprimida e suas atribuições foram assumidas pela Secretaria de Governo. Isso durou pouco, pois sete anos depois era recriada a Diretoria Geral de Instrução Pública, subordinada diretamente ao Presidente da Província²³.

A exigência da universalização do ensino primário e o aperfeiçoamento do arcabouço legal e da máquina pública nem sempre correspondiam à realidade da Província, conforme aponta o Presidente Alexandre Joaquim de Siqueira (Relatório de 1850: 14):

Um dos maiores erros em minha opinião em todos os ramos da publica administração tem sido a multiplicada criação de empregos todos elles mal retribuidos. Enquanto este estado de cousas continuar há de o governo por força ver-se na necessidade de prover para os empregos

²³ Diretoria Geral de Instrução Pública. Guia de Fundos e Coleções, Arquivo Público Mineiro. Disponível em http://www.siaapm.cultura.mg.gov.br/modules/fundos_colecoes/brtacervo.php?cid=22. Acessado em 3 de agosto de 2011.

públicas pessoas que aliás não reúnem os desejados requisitos.

Pela análise das fontes, é possível verificar que as leis não eram cumpridas principalmente pela falta de estrutura burocrática, capacidade técnica e recursos orçamentários. A exigência dos exames de seleção dos professores nem sempre funcionava, sendo impossível prover os cargos em todas as escolas espalhadas pela grande extensão da Província de Minas Gerais. Mesmo com todos os limites e dificuldades apontadas nos Relatórios e Falas dos presidentes de província, a educação sempre aparecia atrelada à ideia de moralizar e civilizar a população, na qual estava pressuposto um modelo, que era a França.

O projeto de civilizar remete ao que Raffestin (1993) aborda sobre a relação do Estado com a população. Essa é vista como fator de potência, sem significado próprio: concebida, não vivenciada. Quem dá significado à população é a ação do Estado, conforme a sua finalidade, ou seja, na construção do território estatal, a estratégia do Estado é a máxima homogeneidade, considerada condição de sua própria sobrevivência. Na Província de Minas os instrumentos dessa construção foram a norma jurídica, a educação e a polícia.

O Presidente Francisco Diogo Pereira de Vasconcelos, em virtude do Regulamento nº. 28, de 10 de Janeiro 1854, definiu por decreto as matérias a serem ministradas no 1º e 2º graus, sendo que, para ambos os graus, foi incluído o conteúdo de “Regras de Civilidade”. O Estado entende a educação como meio de homogeneizar e atingir a civilidade almejada, sendo que na Província de Minas Gerais isso fica evidenciado na obrigatoriedade de ministrar a disciplina “Regras de Civilidade”, para ensinar aos alunos padrões de conduta e valores considerados modernos.

Ao longo do período delimitado nessa dissertação, ocorreram mudanças no poder central, alternância entre conservadores e liberais, porém prevalece uma continuidade nas ações do poder provincial e nas queixas, que são bastante semelhantes, independentemente do grupo político que estivesse à frente do governo. De um lado havia a sobrecarga de tarefas a serem cuidadas pelo presidente e, do outro, a queixa de que a política do governo não funcionava pela falta de qualificação e de remuneração à altura daqueles que eram nomeados para exercerem os cargos públicos. Isso exigia a construção de uma máquina pública

provincial com instâncias próprias para cuidar dos diferentes assuntos. Daí a mencionada fala do Presidente Francisco José de Souza Soares D'Andrea de que “hum Inspector Geral dos estudos com dois ou trez Ajudantes obrigados as revistas pessoaes das escolas em épochas variadas, e incertas farão mais serviço do que o Presidente da Província com todos os Delegados da Instrução”.

Se por um lado a Instrução Pública era considerada fundamental por todos os governantes da Província, por outro a práxis revela uma realidade diferente do desejado. Nesse sentido, Tavares Bastos (1975: 146) descreve a situação e chama de “triste espetáculo” o descuido com a educação. E, numa visão prospectiva, previa o resultado desastroso para a “nossa indústria agrícola” do que ele chama de imprevidência:

Quais serão os destinos do nosso sistema de governo, que deve assentar na capacidade eleitoral, se perpetuar-se o embrutecimento das populações, engrossado pela corrente de proletariados de certa parte da Europa? Que sorte aguarda a nossa indústria agrícola, quando, verificada a impotência da rotina secular, o proprietário inteligente carecer de temperar a crise de deficiência de braços com os processos da arte aperfeiçoada?

A fala de Bastos estampa a preocupação com a “indústria agrícola”, em função de um previsível fim da escravidão, pelo fato de que a falta de braços exigiria uma população que oferecesse mão de obra qualificada, que dominasse “processos da arte aperfeiçoada”. Todavia, não apenas para a “indústria agrícola” a educação seria necessária, também para a qualidade do voto, que seria reflexo da instrução do eleitor.

Percebe-se que o processo de organização da instrução pública no Brasil, como se depreende dos Relatórios e Falas dos presidentes da Província de Minas Gerais, caminhou a passos lentos na primeira metade do século XIX, pelas limitações orçamentárias e dificuldades impostas pela realidade socioeconômica provincial. Na contraposição entre a práxis administrativa do governo da província e o arcabouço jurídico, encontra-se a contradição entre a realidade possível e a exigência da universalização do ensino primário gratuito, por meio do estabelecimento de escolas públicas e da obrigatoriedade dos pais de encaminharem seus filhos, sob pena de punição. Também são encontradas contradições entre o que era possível e o ideal de docilizar (deixar de ser rude) e civilizar (adquirir a modernidade). Entretanto, mesmo com todas as dificuldades e

limitações, o período marca o avanço na produção do território normado, a partir da consolidação da autonomia do poder provincial.

2.4 Administração da Saúde Pública

Nos Relatórios e Falas dos presidentes da Província de Minas Gerais, a assistência social e a saúde, o chamado “socorro”, aparecem relacionadas à preocupação com a implantação de práticas que pudessem melhorar a saúde física e moral da população, principalmente a saúde do homem trabalhador. O assunto era de interesse do Estado, que legislava para organizar a administração do setor e, com finalidade mais pedagógica, impor novos costumes à população. Entretanto o poder central restringiu sua ação à Corte, delegando, nas províncias, as atribuições sanitárias de combate às doenças e de assistência à saúde às câmaras municipais e, principalmente, às autoridades eclesiásticas e à boa vontade dos particulares de renda elevada. Com apoio de provedores mobilizados pelos párcos, eram construídas as santas casas de misericórdias nas cidades e vilas de maior população. Para a maioria da população, especialmente os habitantes da zona rural, prevaleciam os velhos costumes e práticas de cuidado da saúde e tratamento das doenças, entre os quais se encontravam as ervas e as curas com orações e benzeções.

A intenção manifesta nos Relatórios e Falas de impor novos costumes aos habitantes da Província de Minas Gerais remete ao que Raffestin (1993: 71-79) designa como objetivo de homogeneizar, no qual inclui as ações direcionadas para a vida e a morte, cuja finalidade seria assegurar o domínio do Estado sobre a população. Esse assunto foi tratado vagamente na Constituição de 1824, no Título 8º, art. 179, no inciso XXXI, com a seguinte redação: “A Constituição também garante os socorros públicos”. Veja que, diferente da instrução pública, não se falava em gratuidade nem direcionava a “todos os cidadãos”. Leis Complementares foram elaboradas nos anos seguintes à outorga da lei maior, mas os serviços dependiam dos limitados recursos das câmaras municipais e da boa vontade dos comissários paroquiais, especialmente a aplicação da vacina contra a varíola, uma das maiores preocupações das autoridades provinciais.

A necessidade de vacinar toda a população revelava as contradições entre o

ideal expresso no ordenamento legal e a realidade enfrentada na prática administrativa da Província de Minas. O pronunciamento do Presidente Antônio da Costa Pinto na Assembleia Legislativa (Fala de 1837: XV) revela a concepção de que são as leis que reformam os costumes, porém isso demanda tempo: “havemos de conseguir a pouco e pouco”. Também constata que havia muitas leis, porém essas não eram “pontualmente executadas”, pois se fossem já teriam dado à Província “vantajosos resultados”. A causa do pequeno efeito benéfico das leis, até aquele momento, eram os “terríveis efeitos da immoralidade”, com os quais era preciso ainda lutar por muito tempo. Para que se conseguisse sucesso na eliminação da “immoralidade”, era preciso que as causas fossem bem conhecidas. Diante da deficiência dos recursos orçamentários das câmaras municipais e da impossibilidade de contratar cirurgiões e médicos para vacinar a população, recomenda à Assembleia Legislativa autorizar a contratação de pessoas “pagas pelos Cofres Geraes”, porém cuidando de fiscalizar a aplicação e obrigar os “chefes de famílias”, impondo sanções se houver desobediência.

Não permittindo a defficiência das Rendas de muitas Câmaras Municipaes, que ellas tenham Cirurgião, ou Médico de partido, que possa ser encarregado de vaccinar pelos Municípios, entendo, que seria acertado arbitrarem-se a quaesquer pessoas aptas gratificações pagas pelos Cofres Geraes, e proporcionadas ao número de indivíduos que innoculassem, na presença dos Juizes de Paz, ou de Fiscaes nomeados em cada Districto pelas respectivas Câmaras, as quaes por meio de Posturas deverião cominar multas aos chefes de família, que previamente convidados por Editaes, se recuzassem a apresentar aos Vaccinadores os meninos, e adultos, que não tivessem sido innoculados, ou a fazê-los voltar depois da operação, não só para se observarem os efeitos della como para a transmissão do puz vaccinico, que facilmente se extingue. (Fala de 1837: XV)

As autoridades concentravam a atenção nas epidemias, principalmente na varíola. Nos outros assuntos referentes à saúde e doença, a população deveria se virar por conta própria, caso não contasse com a assistência prestada pelas câmaras municipais e santas casas de misericórdia. A realidade da população das cidades, vilas, patrimônios e zona rural da Província de Minas contrariava a garantia constitucional do direito à saúde.

No ano de 1850, houve terrível epidemia de febre amarela, doença que teria vindo em navios da região sul dos Estados Unidos, se espalhou no Rio de Janeiro e em outras cidades marítimas (HOLANDA 1985:14). A doença matava dezenas de

peças por semana, causando pavor na população que assistia sepultamentos durante o dia e a noite. Nos ofícios do parlamento foram registradas ausência de deputados e senadores, uns atacados da doença e outros temerosos de contraí-la no Rio de Janeiro.

Os presidentes tinham dificuldade de conseguir informações sobre a real situação da saúde e doença da população, pois essas não eram fornecidas pelas câmaras municipais, como expõe o Presidente Luiz Antonio Barboza (Relatório de 1855: 11):

Tendo exigido das Câmaras Municipaes informações circunstanciadas a respeito do estado sanitário de seus respectivos Municípios, só forão recebidas as que prestarão 25 Câmaras: d'essas informações consta que nem uma epidemia se desenvolveo, à excepção de Sarampos benignos, Coqueluches e algumas outras enfermidades, que costumão trazer as mudanças de estações.

Nos Relatórios e Falas em que foi contemplada a questão da “saúde pública”, encontra-se a exaltação à qualidade do clima e da saúde que gozava o povo da Província. A exposição do Presidente Quintiliano José da Silva (Fala de 1847: 11) leva a refletir se de fato tudo estava bem ou se era simplesmente uma falta de informação sobre o real estado da saúde pública. Entretanto, ele menciona as febres intermitentes (malária) e a elefantíase, mas as considera acidentais e de fácil remoção:

Pelo conhecimento próprio, que tendes da província, pelos relatórios anteriores, e outros documentos officiaes, que vos tem sido presentes, sabeis perfeitamente, que o clima de nossa província é no geral saudável, e accommodado à existência humana, que nenhuma enfermidade endêmica se conhece. Se em alguns logares se desenvolvem em maior escala as febres intermitentes, e a elephantiasis, não faltão homens muito illustrados, que, com a experiência, affirmem serem accidentaes esses males, e devidos a causas, que nos não é impossível remover.

Amparado na teoria dos miasmas²⁴, o Presidente Quintiliano não vê dificuldade para solução das febres intermitentes, bastando derrubar as florestas,

²⁴ No século XVIII, torna-se bastante popular a teoria dos miasmas, para explicar não apenas as enfermidades dos pântanos, mas todas as doenças produzidas por cheiros de coisas estragadas e podres. Grupo de História e Teoria da Ciência. Instituto de Física "Gleb Wataghin" Univ. Estadual de Campinas. <http://www.ifi.unicamp.br/~ghc/Contagio/pag144.html>. acesso 28 de agosto de 2011.

promovendo-se o “descortinamento das margens dos rios”, bem como realizando o “dessecamento dos pântanos”. Em relação à elefantíase (doença também causada por um parasita), recomenda usar a força policial, pois atribui a causa aos hábitos de alimentação da população, particularmente do Sul de Minas.

Se apoiando numa obra publicada na Corte, pelo Dr. Francisco de Paulo Cândido, afirma que os lugares onde “abundão os morphéticos”, os habitantes se alimentam com frutos silvestres, principalmente os pinhões, além de comerem carne suína e de caças de animais que se alimentaram dos pinhões. Para o Presidente Quintiliano, que considerava as grandes florestas de pinheiros da Província de Minas exóticas, fruto da indústria humana, os pinhões afastavam os habitantes do trabalho e de alimentos como o milho, mandioca etc. Ele também atribui a causa da moléstia ao amendoim cultivado e a sapucaia nativa, utilizados para óleo e farinha. Assim, a elefantíase era um caso de polícia, porque tratava de impor a proibição desses hábitos alimentares.

O elogio aos benefícios de uma natureza saudável remete ao lugar de onde se “fala”, que são as cidades e vilas localizadas ao longo da serra geral (Espinhaço), cujo clima é temperado e a vegetação é de campos. Descendo para leste, ficavam as florestas tropicais, onde predominavam as febres intermitentes, portanto de ares maléficos (miasmas). Para o sul ficam as florestas de araucária, onde “abundão os morphéticos”. Logo, vê-se que a diversidade natural das Minas Gerais, mesmo que não se diga, era apresentada como portadoras de “bons ares” e “maus ares”, porém, para fazer prevalecer o primeiro, seria preciso derrubar florestas e usar a polícia.

Apesar dos problemas enfrentados com as epidemias de cólera e varíola, a abertura da seção sobre a saúde pública, no relatório apresentado pelo Presidente Herculano Ferreira Penna (Relatório de 1857: 21), repete os elogios ao clima benigno, indicando que isso era um lugar comum, ou um recurso explicativo para justificar o baixo registro do número de casos.

Distinguindo-se esta Província pela benignidade de seu clima e outras circunstâncias favoráveis à salubridade das Povoações, não é de admirar que mui pouco tenha soffrido da epidemia da cholera morbus, e outras enfermidades, em relação ao numero de seus habitantes, e dos estragos, que infelizmente temos a deplorar em muitos pontos do Império.

O controle da doença expõe a fragilidade do aparelho estatal, particularmente porque a questão ficou dependente das câmaras municipais e dos párocos, sem que o poder provincial pudesse muita coisa. A questão interessa-nos, no entanto, para se examinar a eficácia da legislação para a administração pública, na organização interna e, principalmente, na repartição das competências entre o governo provincial e municipal. O Presidente Antônio da Costa Pinto (Fala de 1837: XIX) se queixa da repartição de competências, ou descentralização, e indica as prováveis causas da deficiência da administração pública nesse setor:

Do que vos tenho informado, Senhores, naturalmente se deduz, que, se as Casas de Caridade desta Província não tem prestado a classe necessitada proficuos, e mais amplos soccorros, é indubitavelmente 1º pela falta de dotação, que lhes assegure um rendimento certo. 2º por serem ainda regidas por estatutos defeituosos, e de nenhuma sorte accomodados às circumstâncias actuaes. 3º por commetter-se sua administração a corpos collectivos, que poucas vezes se reúnem, e annualmente se renovão, donde resulta, que geralmente não tomão interesse pelos encargos de que se incumbem, nem lhes sobra tempo para se informarem dos negócios, que lhes são concernentes.

A contradição entre o arcabouço legal e a realidade provincial fica expressa no pronunciamento do Vice-Presidente Quintiliano José da Silva, de 1845, e no relatório do Presidente Herculano Ferreira Penna, de 1857. As leis não eram suficientes, pois faltavam os recursos para implantá-las:

(...) A Lei Provincial nº 148 permittio a todos os Municípios a criação de Hospitaes de caridade, e com quanto ficasse a cargo das Câmaras Municipaes a obrigação de promover subscrições para a construção, ou compra dos edificios indispensaveis para estes estabelecimentos, todavia não consta o que ellas tem feito a este respeito.

As câmaras, vendo-se sobrecarregadas de trabalhos e pela maior parte sem meios a sua disposição, limitão-se a pouco, quando se trata de objectos como este; (...) (Vice-Presidente Quintiliano José da Silva. Fala de 1845: 32)

Além destes pios Estabelecimentos deverião existir mais tres, de que especialmente tratão as Leis Provinciaes nº: 101, 276, e 594, de 6 de Abril de 1836, de 10 de Abril de 1845, e de 14 de Maio de 1852, sendo um em Baependy, outro no Rio Pardo, e outro em lugar designado pelo Presidente da Província para serem nelles recolhidos e tratados os infelizes de ambos os sexos, que padecerem o mal de elephantíases, mas não foi ainda possível levar a effeito a criação destes Hospitaes, nem a dos que devem existir nas Cidades e Villas, que os não possuem como permittie a Lei nº 148 de 6 de abril de 1.830. (Presidente Herculano Ferreira Penna, Relatório de 1857: 29).

Além da falta de recursos para implantar a legislação, outra situação aparece com destaque: a resistência do poder local. Diante da preocupação com a epidemia de varíola, para o qual o poder central e o governo provincial exigiam das câmaras o emprego de “todos os esforços para que o povo se sujeite e aceite a vaccina como um bem, não obstante o horror decisivo que tem pela vaccina”, o Presidente Francisco José de Souza Soares D'Andrea registra as dificuldades encontradas devido ao descaso das autoridades locais:

O governo imperial, querendo obter dados se poderem estabelecer regras sobre o tempo que pode durar o effeito da vaccina, pois que é hoje idea fixa que elle não é perpetuo, mandou, por aviso da repartição do império de 15 de setembro de 1841, que se revaccinassem alguns indivíduos em diversos lugares, para se poderem colher factos em um ou outro sentido; mas, exigindo eu das câmaras as respostas devidas aquella ordem, não tenho obtido informações que possam estabelecer regra; e pela maior parte das vezes me respondem as câmaras que a vaccina recebida nenhum effeito produziu. (Fala de 1844: 10)

Fica evidenciado que na práxis administrativa o poder central e o governo provincial dependiam do poder local (Câmaras e Paróquias) para implantar suas políticas e ações, mas que isso nem sempre funcionava. Isso denuncia a dificuldade de construção do território normado pelo Estado, confirmando as teses sobre a fragilidade da centralização, ao indicar a existência de uma grande margem de independência do poder local e, ao mesmo tempo, uma realidade marcada por múltiplos territórios (uma multiterritorialidade evidente), com muitos comportamentos diferentes no nível local. No conflito sobre a vacinação, revela-se a questão central, já que aceitar a vacinação era um sinal de civilização, negar era a confirmação da ignorância e atraso. Nesse caso, a opinião dominante era de que a autoridade pública deveria se impor pela força, “não ceder a consideração alguma e fazê-las cumprir imediatamente”.

O mesmo princípio da autoridade pública se encontra na questão dos sepultamentos, porém também as mesmas contradições. O Presidente Francisco José de Souza D'Andrea tomou iniciativas de proibir “costumes antigos”, buscando assemelhar a sociedade provinciana às sociedades européias, por meio da abolição de práticas que eram resquícios do passado colonial. Nesse sentido, ordenou que os sepultamentos fossem fora das igrejas, pois era preciso evitar que os mortos possam ser prejudiciais aos vivos:

É contra a decência que os templos sejam depósitos de cadáveres, e repugnante entrar em uma igreja para fazer oração ou cumprir com outros deveres da nossa religião, e ter de sofrer os efeitos da podridão, ou de sahir dali para se não expôr a um contágio.

Nas povoações grandes e em outras localidades de difícil trânsito nem sempre é possível estabelecer um só cemitério para toda a população, a menos que os meios de condução não sejam muito bem regulados, mas é sempre possível escolher alguns lugares em que os mortos não possam ser prejudiciaes aos vivos, e ahi cercar terrenos, levantar catacumbas, cavar jazigos bem construídos, e deixar ainda campo para sepulcro ordinário. Taes estabelecimentos devem pertencer aos municípios; e ser uma renda delles; e em um cemitério bem regulado podem haver sepulturas e catacumbas geraes e particulares para cada uma das irmandades que segundo os seus compromissos, tenham de dar sepultura a seus irmãos; e podem enfim haver até jazigos privados para as famílias mais ricas que queirão essas distincções. Nenhum inconveniente vem a sociedade em geral destas vaidades, todas ellas devendo custar dinheiro superior a despeza material da parte correspondente no edifício geral, chegão juntas para todo elle, e ainda devem exceder muito a despeza.

Quasi todas as medidas estão determinadas por lei e pelas posturas, e o que precisa é não ceder a consideração alguma e fazê-las cumprir immediatamente. (Fala de 1844: 9)

Na Europa, a proibição dos sepultamentos nas Igrejas data do século XIV, no contexto da peste negra. No Brasil, as proibições começaram na década de 1820, com a exigência de construção dos cemitérios. Sepultar na igreja era sinal de uma “boa morte” e também de distinção social. Daí terem ocorridos conflitos e resistências à implantação das novas medidas legais. É também uma disputa pelo controle do rito da morte, que sairia das mãos do clero para as da municipalidade. Saúde, doença e morte eram âmbitos locais e privados, ligados diretamente ao poder eclesiástico e ao poder local, que se expressavam por meio das câmaras municipais, na resistência ao controle do Estado.

Diferente da instrução pública, a organização de uma estrutura burocrática para a saúde caminhou mais lentamente. A administração da saúde ficou sob responsabilidade das câmaras municipais até 1850²⁵. O espaço da saúde pública,

²⁵ Em 1828, foi abolido o cargo de Provedor-mor de saúde, passando às Câmaras a tarefa de inspecionar a saúde pública, as quais eram alheias a qualquer projeto de higiene pública. Não se sabia quem deliberava sobre o assunto, sendo que o cargo passou a ser ocupado pelo segundo vereador mais votado, um cargo leigo que foi criticado severamente pela classe médica. Em 1829 surgiu a Sociedade de Medicina e Cirurgia do Rio de Janeiro. Distúrbios políticos e urbanos eram temas recorrentes das discussões dos membros da recém-criada Sociedade, que se diziam possuidores de meios para alcançar uma sociedade ordenada, disciplinada e ofereciam a luz para a saída do caos (p. 16). Em 1835 a Sociedade de Medicina e Cirurgia foi transformada em Academia

nos Relatórios e Falas, é comparativamente menor que o da instrução pública, indicando a própria limitação do poder provincial na matéria. Pouco se tem nos documentos que possa constatar a eficiência ou deficiência do setor, sobressaindo-se neles os conflitos de competência e as contradições entre norma e práxis, além dos problemas de epidemias (cólera, varíola, sarampo etc.) e das santas casas de misericórdia.

2.5 Administração da justiça

A administração da Justiça foi abordada em quase todos os Relatórios e Falas, com destaque para a necessidade de evitar as irregularidades e irresponsabilidades dos agentes do poder judiciário e, conseqüentemente, alcançar maior eficiência e baixar o índice de impunidade. Apesar da enorme produção legislativa regulamentando atribuições e competências desses agentes, nem sempre a elite dirigente conseguiu alcançar a efetividade na administração da justiça, como desejava.

Se a boa Administração da Justiça dependesse somente da perfeição theórica das Leis, estou bem certo de que poucos Paizes rivalisariam conosco; porem as Leis precisam de execusão, e esta, além de outras condições, depende de bom pessoal.

Reconhecendo essa verdade, os Poderes Geraes não tem poupado os meios de creal-o, mas do estado a que nos levou o predomínio das ideas revolucionárias não podia surgir de repente uma Magistratura experimentada e sufficiente para preencher todos os lugares d`onde se brada por justiça. O trabalho de crear não é tão fácil como o de destruir, esperemos pois com a resignação de quem expia uma culpa; auxiliemos os esforços dos Poderes Supremos, e assim faremos aproximar-se o dia em que se completem os desejos de todos que reconhecem na recta Administração da Justiça a primeira necessidade da vida social, porque sem ella os direitos não passam de chimeras. (Presidente Luiz Antônio Barboza, Relatório de 1852: 7)

Com o Código de Processo Criminal de 1832, o poder local adquiriu importância, pelo papel delegado aos juizes de paz, eleitos pela classe dominante

Imperial de Medicina, durante a Regência, decisão que pode ter sido tomada pela série de epidemias ocorridas a partir de 1832, e também das revoltas de 1835 (Cabanagem e Farrapos) já que a elas a classe médica se opunha. Em 1849 surgiram os primeiros casos de febre amarela no Rio de Janeiro, ficando demonstrada a precariedade da organização sanitária municipal. Em 1850 foi criada a Junta de Higiene Pública, visando unificar os serviços sanitários do Império (p. 17). Site do Ministério da Saúde: <http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicações>. Acesso em 25 de julho de 2011. Textos do Departamento de Ciências Médicas da Universidade Federal de Ouro Preto.

pelo sistema censitário instituído pela Constituição de 1824. Pelas competências descritas no art. 12, percebe-se a importância dos juizes de paz na produção do território normado: controlar a circulação dos habitantes e a presença de forasteiros; disciplinar os vadios, mendigos, bêbados e prostitutas, obrigando-os a assinar termo de conduta; garantir o sossego público; manter os “bons costumes” locais e evitar a ação de turbulentos; obrigar os suspeitos de pretenderem cometer crimes a assinar termo de segurança, podendo impor multa, prisão ou trabalhos públicos.

As funções de polícia se misturavam às de promotor e juiz, incluindo também polícia judiciária, tais como proceder ao auto de corpo de delito e formar culpa. Podiam também determinar a prisão dos culpados, ao seu juízo ou “em qualquer outro Juízo”; conceder fiança; julgar contravenções às posturas municipais; e julgar os crimes sujeitos à multa de 100 mil réis, prisão, degredo ou desterro de até seis meses. Para controlar o território sob sua jurisdição, o juiz de paz estava autorizado a dividir seu distrito em quarteirões de, no mínimo, 25 casas, designando um inspetor para cada um.

É perceptível que a justiça brasileira no período em estudo evidenciava-se como uma justiça mais punitiva que preventiva. Praticamente em todos os relatórios analisados, havia uma atenção especial quanto à construção de prisões, reparação e conservação dos locais destinados a esse fim. Embora os Relatórios sempre iniciassem mencionando um baixo índice de violência e criminalidade, paradoxalmente confessavam as limitações do Judiciário, a falta de juizes e a inoperância em reprimir e controlar os indivíduos considerados perigosos e imorais. O Presidente Antônio da Costa Pinto (Fala de 1837: 3) afirma não ter certeza das razões para a diminuição da criminalidade, porém atribui ao recrutamento, que era uma prática comum em Minas Gerais.

Posso mesmo asseverar, que os crimes de todas as classes tem diminuído; e com quanto não me considere habilitado para fazer notas a verdadeira causa deste resultado agradável, presumo contudo, não sem motivo, que em grande parte, ele é devido ao recrutamento, que fazendo desaparecer da Povoações alguns ociosos, que, com seus vícios, e imoralidade as inquietavão, os tem compellido a ocultarem-se, havendo-se conseguido a prisão de outros, que conduzidos à Corte, podem ainda ser úteis à Nação, corrigidos pela severidade da disciplina militar.

No Brasil Império, os contingentes do Exército e Marinha eram preenchidos

pelo recrutamento forçado. O adjetivo forçado nem se fazia necessário, porque na época essa era a forma seguida corriqueiramente. O alvo principal do recrutamento eram os vadios, que se viam obrigados a se alistar. Em Minas Gerais, a prática dos recrutamentos era frequente e teve início ainda no período do governo de Dom José Luís de Meneses, o Conde de Valadares (1769-73). Desde o período colonial, dava-se uma alternativa aos recrutados, conservando-se essa prática na época provincial: para não ser enviados às forças armadas, os vadios e criminosos podiam optar pelo alistamento nas Divisões Militares do Rio Doce e pela colonização dos sertões mineiros. “As divisões militares conseguiam seus trabalhadores especializados, tais como ferreiros, carpinteiros, armeiros, entre outros, através do recrutamento forçado. Os culpados de crime recebiam a pena de degredo para o sertão do rio Doce e de alistamento militar” (ESPINDOLA, 2005: 197). A linguagem utilizada reforça o caráter coercitivo: apreensão e prisão. Era comum os vadios se embrenharem nos matos para fugir do recrutamento forçado, ao menor sinal; como também os ladrões, salteadores, assassinos, contrabandistas, ou seja, toda sorte de contraventores e criminosos fugitivos da justiça (*Ibidem*, 2005: 419).

Nesse sentido, Kraay, em *Repensando o Recrutamento Militar no Brasil Imperial* (1998: 124), corrobora a tese do Presidente Costa Pinto. Os vadios constituíam uma categoria que estava fora da estrutura de patronato dominante na sociedade brasileira. Assim, eles eram o alvo principal dos avisos de recrutamento, junto com ladrões de gados e homens acusados de tentar roubar escravos, atividades ameaçadoras da estrutura econômica. Também se juntavam os alforriados (libertos), considerados também uma ameaça potencial à ordem social das localidades, particularmente das cidades e vilas. O sentido moralizador do recrutamento, para livrar a sociedade dos indesejados, aparece para os acusados de boemia, turbulência, violação da moral sexual, abandono da família e não cumprimento da promessa de casamento, depois de deflorar mulheres jovens.

Mas, por outro lado, o mesmo Presidente Antônio da Costa Pinto deixa transparecer as contradições entre o arcabouço jurídico e a realidade, ao reclamar dos juizes de paz e reafirmar a necessidade de uma maior observância das leis e dos procedimentos do Código de Processo Criminal.

Os Juizes de Paz, como tereis observado, mal se dão ao cumprimento de seus deveres, ou eles tenham por objeto a prevenção dos delitos, ou

o descobrimento dos criminosos. Sem pretender, que sejam as melhores, e as mais adaptadas às circunstâncias do Paiz as nossas Leis Policiais, parece-me com tudo indubitável, que muitos crimes se terão evitado, se os Juizes de Paz, por meio dos inspectores de Quarteirão, e de seus Officiaes de Justiça, se informassem à respeito das pessoas, que vem de novo estabelecer-se em seus Districtos, e se não consentissem, que por eles vagassem indivíduos, sem uma ocupação, honesta, e útil. Não menos negligentes muitos delles se tem mostrado nos processos de formação de culpas, que aparecem tão cheios de irregularidades, que os juizes de Direito se tem visto obrigados a mandá-los reformar, ou quando submetidos ao juri de acusação, estes os declara improcedentes, ficando desta sorte impunidos não poucos criminosos. (Fala de 1837: 47)

A fala do Presidente revela a precariedade do funcionamento da justiça, tendo na base os juizes de paz. O projeto de consolidação da administração da justiça esbarrava em limitações internas, relacionadas à organização do próprio Poder, e externas, concernentes aos servidores da justiça nomeados, os quais não obedeciam à legislação processual. Esse Presidente não foi o único a acusar essas deficiências, pois encontra-se crítica semelhante no panfleto **Acção, reacção, transacção, duas palavras acerca da actualidade política do Brasil**, publicado por Justiniano José da Rocha, em 1855²⁶:

“O júri, no Brasil – diz Justiniano José da Rocha –, ainda não contentou a ninguém; passa já como axioma que não estávamos preparados para essa nova instituição; por toda a parte, e ouvem queixas contra seus erros, pela mor parte irremediável. Na verdade, parece-nos que foram bastante imprudentes os legisladores; a experiência do antigo júri para conhecer dos abusos da liberdade de imprensa deveria ter-lhe aberto os olhos sobre essa instituição. Então, presenciamos a impunidade entronizada; a imprensa servindo de veículo às mais nojentas páginas que o espírito humano tem concebido, às mais furibundas declarações do fanatismo político, e o júri... o júri achando que nada era crime, que nada continha abuso. Eis a instituição, que se nos gaba infalível, que derriba a aristocracia judiciária etc. Examinamos todos os seus princípios, achamos continuamente... decepções... Indagamos todas as suas vantagens encontramos... erros, impunidade, atrocidade... Qual será o resultado futuro? (MAGALHÃES, 2009: 140)

Insta observar que o Relatório foi elaborado em 1837, durante a vigência do Ato Adicional, conhecido como a lei da descentralização. No entanto, a situação não alterou com a lei de Interpretação do Ato Adicional, em 1840. Entre Regência e o Segundo Reinado, mudaram as leis, no entanto, a situação da administração da

²⁶ ROCHA, Justiniano José da. **Acção, reacção, transacção, duas palavras acerca da actualidade política do Brasil**. Rio de Janeiro : Typ. de J. Villeneuve, 1855. 56 p.

justiça não apresentou modificação quanto à redução de criminalidade, violência e impunidade. O fato de ser centralizada ou descentralizada a competência das autoridades provinciais não tornava mais eficiente a máquina judiciária, segundo demonstram os Relatórios e Falas. O Presidente Bernardo Jacinto da Veiga (Fala de 1840: LI/LII) deixa transparecer a dúvida em relação ao procedimento que seguiria, em função do debate sobre a lei de Interpretação do Ato Adicional:

Por esta occazião, Srs., julgo do meu dever declarar-vos que desde que foi posta em dúvida a competência dos Governos Provinciaes para a nomeação dos Juizes de Direito a ponto de passar em uma das Câmaras Legislativas uma interpretação do Acto Adicional, que declara pertencer essa attribuição do Governo Geral, hesitei em fazer uso della até que competentemente se decidisse a questão: como porem se encerrasse a Assembléa Geral, sem que se decretasse a Lei interpretativa, e urgisse a necessidade de prover as Comarcas então vagas, fiz os despachos necessários, cingindo-me como devia, á Legislação Provincial em vigor.

O Presidente chama a atenção para os aspectos diretamente ligados à reforma e produção legal, visto ser necessário que as leis estejam ajustadas às “circunstâncias do Paiz”.

As principais causas que fazem apparecer com mais frequênciã crimes de certa ordem, bem como as que concorrem para a inipunidade, ou a frouxidão que em alguns lugares se observa na Administração da Justiça criminal, subsistem ainda, e os meios mais seguros de removelas, serão por largos annos objeto de profunda meditação e esforços para aquelles Poderes, a quem compete reformar as Leis concernentes a tão importante assumpto, e decretar outras que, o mais possível coadunam com as circunstâncias do Paiz.

Preconizava o Presidente, em seus argumentos, que as leis deveriam corresponder à realidade. Entretanto o problema não se restringia às deficiências do arcabouço legal, pois ele reclamava da falta de uma estatística criminal organizada, como existem em “Paizes cultos”. A administração da justiça também seria falha, porque havia incapacidade para avaliar o grau de moralidade pública, conhecer os vícios “que com mais força a contaminam”; para realizar o “exame de mil factos, cuja elucidação interessaria mais ou menos a cada um dos membros da Sociedade”. Mesmo julgando a situação da Província como “lisonjeiro”, enuncia os elementos que poderiam promover a melhora do quadro provincial, tais como a modificação da indole do povo, a educação moral e religiosa da mocidade e o progresso industrial. Aqui aparece uma questão importante no ideário das elites: a necessidade de

inspirar amor ao trabalho, indicando a associação que se fazia entre os vadios e o crime; também se encontra a crença de que a submissão às leis seria o caminho da paz e segurança da sociedade.

O Presidente Bernardo Jacinto da Veiga defende a necessidade de construir, pelo menos, uma cadeia em cada comarca, “enquanto não podemos possuir casas de correção”. Na Província, apenas três comarcas teriam cadeias “dignas deste nome”, pois no restante seriam apenas “casas de prisão”, que, além de “sofrríveis”, ainda careciam de muitos reparos. Além disso, um grande número delas estava localizado em pontos que dificultavam a condução dos presos e outras diligências da Justiça. As condições de salubridade eram uma preocupação, não somente por causa dos presos, mas porque interessava a toda a sociedade (Fala de 1840: LV).

Quando o Presidente Jacinto da Veiga expressa que “serão largos annos objeto de profunda meditação e esforços”, indicava que estava ali uma situação que merecia uma análise e interpretação da realidade, que não se resolveria apenas com a elaboração de leis, mas dependia de outras providências do poder público, que ele chama de “esforços”, os quais deveriam ser implantados, considerando a especificidade da sociedade mineira.

Já sob a vigência da Lei de Interpretação do Ato Adicional, num discurso em acordo com o movimento regressista, iniciado em 1840, o Presidente Francisco José de Souza Soares D’Andrea tece duras críticas ao Código de Processo Criminal de 1832 (Fala de 1843: 7, 8, e 9):

(...) Entre nós nenhuma cauza concorreo mais para as desgraças por que tem passado o Paiz, do que o Código de Processo Criminal, que foi publicado em 1831 [sic].

Tudo quanto então se fazia tinha por fim o mais decidido bairrismo; enfraquecer o Poder Central, e arrancar lhe das mãos para disseminar pelas mais populares e pequenas Authoridades quantas attribuições lhe tocassem. As Câmaras Municipaes, e os Juizes de Paz parecião ser as únicas Potestades. Sendo a Guarda Nacional a unica força armada conhecida, os Juizes de Paz erão seus Generaes em Chefe, por Districtos.

O Julgamento dos Jurados he ainda huma daquellas Instituições, de que muitos males nos tem vindo, e continuarão a vir.

Nada me enganou tanto como este systema! Eu não vi nelle se não a salvaguarda dos inocentes; e não tenho visto, geralmente faltando, que o – Paládio dos perversos. (...) Sei que as Assembléas Provinciaes nada podem fazer neste sentido; mas eu estou informando os Representantes

da Província de todo o mal que se sente; e a quem toca que lhe dê o remédio.

Dez anos mais tarde, o Presidente Luiz Antonio Barboza (Relatório de 1853: 6) também se refere aos problemas da administração da justiça, em virtude da excessiva fragmentação dos Termos e da sua organização de base local:

A extrema divisão dos Termos, conquista do espírito de localidade, a pretexto de levar a justiça a casa do Cidadão empiorou o pessoal empregado na sua Administração, multiplicando-o, e abriu a porta a muitos abusos, diminuindo-lhes os interesses lícitos. Para minorar este mal, a Lei de 3 de Dezembro de 1841 autorizou a reunião dos Termos; porém o Decreto nº 276 de 24 de março de 1843, mandando conservar o foro em todos os Termos, em que se apurassem 30 jurados, destruiu o melhor parte dos benefícios da reunião, pois que ou em nem um Termo deixa de haver 30 jurados, ou se os não há, o interesse forense é bastante forte para creal-os.

Ricardo Antas Jr. (2005), sobre a organização da administração da justiça no Brasil, ensina que a divisão territorial em Comarca objetiva produzir o território normado, isto é, garantir as funções regulatórias mais antigas do direito (Penal): a ordem estabelecida conforme a lei, entendida como verdade e civilização. Quanto maior a presença da administração da justiça, mais o território é normado para o exercício da soberania do Estado, ou seja, maior é a espessura normativa. O Código de Processo Criminal de 1832, ao criar os distritos de paz com juizado e promotoria, além de mandar o juiz de paz dividir seu distrito em quarteirões, designando-lhes inspetores, hipoteticamente, pretendia conseguir uma enorme capilaridade da administração da justiça em todo o território do Império. Entretanto, a realidade se mostrava contrária ao arcabouço jurídico, pois, segundo os presidentes da Província de Minas Gerais, a descentralização favoreceu o localismo e fragilizou a autoridade do Estado: “a pretexto de levar a Justiça à casa do Cidadão (...) abriu a porta a muitos abusos...” (Presidente Luiz Antonio Barboza. Relatório de 1853: 6).

As queixas estavam concentradas na falta de juízes para a excessiva divisão das Comarcas em “Termos”, para os quais não se conseguia a provisão necessária: “Apesar das mais eficazes diligencias não tem sido possível encontrar-se Bachareis com a precisa idoneidade para collocar-os à frente dos Termos mais remotos da Província ou menos rendosos (Francisco Diogo Pereira de Vasconcellos. Relatório de 1853: 5). O Presidente Luiz Antonio Barboza (Relatório de 1853: 6) lamentava o fato de o Decreto nº 276, de 24 de março de 1843 ter anulado as vantagens

conseguidas com a Lei de 3 de dezembro de 1841, que autorizou a reunião dos Termos. Em sua opinião: “Estas, e outras causas tem multiplicado por tal forma os abusos tanto na Administração da Justiça Criminal, como Civil, que a energia dos Juizes de Direito mais zelosos hoje incumbidos de corrigi-los, gasta-se sem proveito correspondente” (Luiz Antonio Barboza. Relatório de 1853: 6).

Para Diogo de Vasconcellos, sem bacharéis em Direito habilitados não seria possível uma justiça reta e equânime²⁷. A dificuldade de conseguir bacharéis que aceitassem ocupar uma vaga nos termos mais distantes apenas agravava os efeitos da descentralização da Administração da Justiça até o nível local elementar (Distrito de Paz). Daí o desabafo do Presidente D’Andrea: “As Câmaras Municipaes, e os Juizes de Paz parecião ser as únicas Potestades. Sendo a Guarda Nacional a única força armada conhecida, os Juizes de Paz erão seus Generaes em Chefe, por Districtos” (Fala de 1843: 8). Evidentemente, o número de pessoas qualificadas para os diversos cargos era muito menor do que exigia a administração de uma Província tão extensa.

A organização do “território da justiça” do Estado, ao se confundir com a base territorial de instâncias de poder local (câmaras municipais, distritos de paz, freguesias e quarteirões), não correspondeu ao que Montesquieu preconizou quando afirma que a potência de julgar não é problema para a alocação do poder, pois não é objeto de disputas: “Desta forma, o poder de julgar, tão terrível entre os homens, como não está ligado nem a certo estado, nem a certa profissão, toma-se, por assim dizer, invisível e nulo. Não se têm continuamente juizes sob os olhos; e teme-se a magistratura, e não os magistrados”²⁸. Na verdade, a fórmula seguida pelo Código de Processo Criminal de 1832 fez da “potência de julgar” um problema de alocação do poder e, conseqüentemente, um foco de disputas e contradições. Assim, pode-se entender a recomendação do Presidente Francisco Diogo Pereira de Vasconcellos (Relatório de 1855: 3): “Trato de colher os precisos esclarecimentos para ser opportunamente tomada alguma providência em ordem a harmonizar,

²⁷ As duas primeiras faculdades brasileiras de Direito foram criadas em 11 de agosto de 1827; colocadas estrategicamente nas cidades de São Paulo (SP) e Olinda (PE), para serem centros de estudos jurídicos capazes de atender às necessidades do Estado brasileiro em formação.

²⁸ Montesquieu. O Espírito das Leis (1748). Capítulo VI - Da constituição da Inglaterra. Disponível em http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/marcos/hdh_montesquieu_o_espirito_das_leis.pdf. Acessado em 4 de agosto de 2011. (p. 76).

segundo os interesses da justiça, a actual divisão por Comarcas”.

2.6 Considerações finais

Finaliza-se esse capítulo com o debate de dois atores-autores do período: Tavares Bastos e Visconde do Uruguai. A questão da precária situação financeira das províncias era reconhecida pelo segundo, porém Tavares Bastos defendia a criação de novos tipos de impostos provinciais e a divisão das rendas como forma de romper o monopólio do governo geral. Em sua opinião, o governo geral agia deliberadamente no sentido de sufocar financeiramente as províncias, como meio de centralização. Entretanto o problema, conforme aparece nos Relatórios e Falas, não era somente financeiro, pois faltavam pessoas qualificadas para exercerem as funções que estavam sendo criadas e, mais ainda, havia a recusa em ocupar cargos em vilas distantes, espalhadas pelo interior da Província de Minas Gerais (FERREIRA 1999: 99).

Verificou-se que a descentralização de fato foi promovida pelo Ato Adicional, pois foi concedida maior autonomia às províncias. Mas o que significa autonomia? Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2005: 66) afirma que “na linguagem usual do direito público, significa governo de si próprio dentro de um âmbito fixado (e limitado) por um poder mais alto, o poder soberano”. No processo de construção do Estado, a Lei de Interpretação do Ato Adicional (1840) esclareceu os limites e competências legislativas e administrativas entre o poder central, provincial e local. Em outras palavras, as funções legislativas do poder central e do poder provincial tinham que coexistir de forma harmônica. Entretanto, a prática legislativa esbarrava na realidade enfrentada nas províncias (circunstâncias do Paiz), a que se referiram os presidentes Antônio da Costa Pinto e Bernardo Jacinto da Veiga).

Para o Visconde de Uruguai (FERREIRA, 1999: 90), a lei de Interpretação de 1840 deu cabo a uma situação de anarquia, em que as Assembleias provinciais legislavam em assuntos “de competência do poder legislativo geral”. O prócer do Império indica os vários “excessos” dos legisladores provinciais, cometidos antes da lei de Interpretação de 1840: legislar sobre a nomeação de oficiais da Guarda Nacional, sobre a criação do cargo de prefeito²⁹, sobre novas formas de proceder

²⁹ O cargo de prefeito foi criado em 1835 pela Província de São Paulo, através da Lei nº 18 de 11 de abril, sendo seguido por outras províncias, inclusive com recomendação do governo regencial.

nos processos civil e criminal, sobre modificações nas competências dos juízes de paz e juízes de direito, dentre outros.

Na questão do poder judiciário, Tavares Bastos defendia a reforma que quebrasse o elo que submetia toda a organização policial e judiciária às decisões do ministro da Justiça, garantindo independência em relação ao governo central. Com a descentralização, o poder de polícia e o judiciário foram transferidos para as províncias, porém se estendeu para além do poder provincial, chegando ao nível local, onde os cargos de juízes e promotores eram eletivos³⁰. Tavares Bastos também critica o localismo, porém quer a independência em relação ao poder executivo. Em sua opinião, o ideal são juízes perpétuos, cuja escolha se fundamente em concurso realizados com independência e sem interferência do executivo. Essa opinião aparece em 1873, na obra “Reforma Eleitoral e Parlamentar e Constituição da Magistratura”, onde deixa claro que as ideias ali apresentadas são diferentes das soluções radicais de 1870³¹:

Não propomos aqui a solução radical, exposta em outro trabalho e que decorre de um princípio mais elevado, cujo triunfo ulterior não é para nós duvidosos, posto não tenha ainda calado em todos os espíritos: a descentralização da justiça no sentido do Ato Adicional.

Partindo, contudo, da centralização existente, admitindo que sejam todos os juízes funcionários gerais, perguntamos se não haverá meio de restringir, senão extirpar, o funesto arbítrio que na mais vasta escala atualmente exerce o governo, nomeando, promovendo, removendo, suspendendo, corrompendo, subjugando a magistratura?

Uma constituição monárquica, a da Bélgica, por tantos motivos digna de louvores, forneceu-nos uma solução satisfatória. Imitando-a, propomos que a promoção dos juízes perpétuos se faça com o concurso de corporações que podem ser independentes do Executivo, e se-lo-ão ainda mais depois desta e da reforma eleitoral: a saber, as assembleias provinciais e as relações, o senado e o supremo tribunal de justiça.

Mantendo o mais possível a inamovibilidade do juiz, amparando-o das violências e preservando-o das seduções do poder, nosso projeto fortifica a ordem judiciária, ao passo que a admissão do princípio do concurso restringe a liberdade do governo no provimento dos graus inferiores, e abre essa nobre carreira aos jovens mais ilustrados e mais dignos.³²

³⁰ Essa fórmula eletiva para o judiciário no nível local e de polícia municipal, ainda hoje, é comum nos países de *Common Law*, como nos EUA, porém desapareceu nos países de Direito Romano-Germano.

³¹ Tavares Bastos se refere à sua obra “**A Província**, estudo sobre a descentralização no Brasil”.

³² TAVARES BASTOS, Aureliano Cândido. Reforma Eleitoral e Parlamentar e Constituição da Magistratura. *In.*: Os males do presente e as esperanças do futuro: estudos brasileiros. São Paulo,

No período abrangido por esse estudo, percebeu-se que os conservadores tinham propósitos mais definidos e uma direção mais segura dos assuntos de Estado. Segundo Visconde do Uruguai, a Lei de Interpretação de 1840 fez um favor à autonomia municipal, limitando o poder dos legislativos provinciais de legislarem sobre assuntos municipais. E em sua crítica aos liberais, autores do Ato Adicional de 1834, observam que houve descentralização do poder central em benefício das províncias, mas centralização nestas quanto às atribuições dos municípios, promovendo um encastelamento, cuja missão do partido conservador seria derrocar esses castelos. É preciso ter cautela quanto à fala do Visconde do Uruguai, pois era o momento do estabelecimento jurídico e político de uma instância (Província), cujos contornos precisavam ser definidos no âmbito do Estado (FERREIRA, 1999: 95). Acredita-se que o propósito mais definido e a direção mais segura do Partido Conservador procurava resolver os problemas de sobreposição territorial e de contradições entre o arcabouço jurídico e a prática administrativa, cuja origem não estava apenas nos embates entre centralização e descentralização, mas em resolver as heranças recebidas do período colonial e de Reino Unido. Por outro lado, os municípios também precisavam de limites políticos mais bem definidos em relação à Província, considerando a força política existente nas localidades, desde o período colonial.

CONCLUSÃO

O estudo sobre o arcabouço jurídico do Império e a práxis política na província de Minas Gerais, entre 1831 a 1857, abrange um período marcado por intensas reformas políticas e jurídicas, resultado de idas e vindas das forças partidárias em confronto. No final, prevaleceu a direção conservadora e a conciliação que estabilizou o Império. As fontes documentais refletiram as conjunturas da época e as influências e modelos que informavam os homens públicos, sendo que muitos eram, ao mesmo tempo, atores do jogo político e autores que expressavam suas ideias em escritos de grande circularidade. O confronto entre as leis e os Relatórios e Falas dos presidentes da Província de Minas Gerais propiciou uma compreensão das relações de poder que envolviam as finalidades dos atores e suas estratégias no processo de construção do Estado territorial. Foi possível observar os esforços empreendidos para dar efetividade à legislação, apesar de nem sempre se lograr êxito.

Ao se estudar os Relatórios e Falas dos presidentes da Província de Minas Gerais, em exercício no período, foi possível analisar e confrontar a legislação e os fatos relatados nos documentos. Esse procedimento de confronto entre intenções (legislação) e informações/opiniões (Relatórios e Falas) permitiu verificar a práxis no exercício do poder político de construção da Província como território, em conformidade com uma territorialidade herdada, porém que seria preciso modificar e modernizar no processo de construção do Estado brasileiro. Os conflitos se manifestavam principalmente na organização da repartição de competências e do território de jurisdição de cada autoridade, em função das sobreposições existentes anteriormente ou produzidas pelos atos legais do poder provincial e central.

O conjunto documental possibilitou visualizar os problemas enfrentados pelos governantes e administradores do período. Quanto ao arcabouço jurídico, todo o conjunto normativo trazia em si as marcas das lutas políticas, especialmente em torno da centralização e descentralização. O Código de Processo Criminal de 1832 e o Ato Adicional de 1834 concederam autonomia às províncias, garantindo-lhes o direito de legislar sobre vários e importantes assuntos da administração provincial. O reconhecimento da existência de um poder provincial que se expressava territorialmente, como realidade anterior ao Estado nacional, gradativamente,

impôs-se no processo de construção do Estado. Entretanto, aqueles pontos considerados excessivos sofreram limitações pela política regressista, iniciada com a Lei de Interpretação de 1840 e, em seguida, com a Reforma do Código de Processo Criminal, em 1841. A interpretação e as reformas desencadeadas pelos conservadores foram processos de acomodação que mantiveram o reconhecimento da existência territorial das províncias, garantindo-lhes autonomia.

Ficou evidenciado que as três áreas analisadas para a Província de Minas Gerais (instrução, saúde e justiça) estavam em processo de construção administrativa e jurídica. Nesse processo, estabeleciam-se dois conjuntos de contradições: entre o arcabouço jurídico e a realidade enfrentada na prática administrativa; entre o ideário de centralização e o de descentralização. Percebe-se que a descentralização introduzida pelo Ato Adicional de 1834, ao alargar as competências da Província, aguçou as constantes dificuldades e limitações orçamentárias do poder provincial, além de ter contrariado o poder local. A Província devia legislar e promover a educação, saúde e justiça, porém faltavam os recursos financeiros correspondentes.

A dependência financeira e a nomeação das principais autoridades pelo poder central mantiveram a Província atrelada ao Rio de Janeiro, pois na Corte era onde se encontrava o primeiro escalão do Império, os deputados gerais e senadores. A circularidade dos mesmos homens públicos em diversas funções, inclusive como presidentes de província, contribuiu para difundir práticas administrativas experimentadas no Rio de Janeiro; mais importante, produziu uma continuidade dos mesmos ideais. A crença geral no Direito como instrumento de construção do Estado e da civilização encontrava na prática administrativa o campo de prova para os ensaios e correções de rumo.

O governo geral tinha conhecimento da situação em que se encontravam todas as áreas administrativas provinciais, considerando que os Relatórios e Falas eram elaborados em tópicos, sobre os quais os presidentes deveriam se manifestar. Entretanto, o poder central ficou praticamente ausente da administração provincial e, portanto, de assuntos como Instrução Pública, Saúde e Justiça, exceto para o município neutro (Corte). Se na prática administrativa cabia aos presidentes resolverem conforme a realidade que enfrentavam nas questões acima, no que se refere à legislação, o poder central buscou, gradativamente, estabelecer um arcabouço jurídico e, dessa forma, dar uma direção, sem retirar a autonomia

legislativa das assembleias provinciais. Isso confirma a importância do Direito na construção do Estado no período do Brasil Império, como principal instrumento na produção do território nacional.

Ao analisar os documentos, foi possível perceber e comparar os efeitos da legislação na prática administrativa, bem como perceber o debate travado pelas elites dirigentes na construção do Estado. Nesse sentido, verificou-se que a polêmica da centralização e descentralização era pouco expressiva na prática, pois se observou que a autonomia administrativa da província se conservou, independentemente de a legislação ser centralizadora ou descentralizadora. Por que se pode afirmar isso? No período recortado, estiveram em vigor tanto leis descentralizadoras como centralizadoras, no entanto, apesar de o presidente de província ser nomeado pelo poder central, atuaram concomitantemente com a Assembleia Provincial, que era eletiva, buscando acomodar a realidade provincial. Isso sem contar que os ocupantes da presidência da Província de Minas Gerais, na sua maioria, foram mineiros. O poder do Presidente sobressaía em detrimento do poder legislativo, pelas competências que lhe foram atribuídas pela legislação desde a criação da presidência. No governo provincial viram-se obrigados a se conformarem a uma prática administrativa que levasse em conta as “circunstâncias do país”.

E em todos os Relatórios e Falas analisados, os presidentes não pouparam críticas à legislação, considerada omissa ou inadequada à realidade vivida nas províncias, principalmente nas diversas e distintas regiões de Minas Gerais. As inadequações ou contradições da legislação provincial eram agravadas pela falta de controle dos atos normativos por um departamento de governo específico para isso e pela falta de estatísticas e análises da realidade provincial, que dessem aos governantes condições para uma boa administração. Em relação à legislação geral, o principal alvo de crítica foi o Código de Processo Criminal de 1832, especialmente pela multiplicação de Comarcas, Termos e, principalmente, pelo “excesso” de poder dos juízes de paz. A queixa mais comum era sobre a impossibilidade de cumprir os preceitos da lei. Não se encontra, no entanto, críticas ao governo central, evidenciando que os presidentes da Província eram nomeados e, mais ainda, constituíam parte destacada da elite imperial.

A questão central desta dissertação era verificar se a prática política e administrativa exercida pelos atores na esfera provincial de Minas Gerais coadunava com o ordenamento jurídico construído pelo poder central. Acredita-se ter atingido

este objetivo. Apesar das intempéries da política, das conjunturas de instabilidade no governo geral, que se refletia na administração provincial, o que ficou evidenciado foi o esforço dos presidentes da Província em ajustar seu governo e práticas administrativas à realidade que encontravam no dia a dia de suas gestões. Entretanto, sem se curvar ao que encontravam, todos partilhavam do ideário de promover a ordem, moralidade pública, hierarquia administrativa e a civilização, para o progresso da sociedade e da indústria da Província de Minas Gerais. Os atos normativos davam respaldo à política de hierarquização das funções estatais e sua distribuição no espaço, num movimento de regulação territorial.

Dessa forma, o estudo da práxis administrativa da província no momento de construção do Estado tornou-se um grande desafio, mas, no final, imensamente frutífero e prazeroso. Nele houve a oportunidade de conhecer mais sobre a evolução do direito constitucional brasileiro, disciplina ministrada pela autora há tanto tempo. Este estudo possibilitou entender o quanto é necessário estudar e pesquisar sobre determinados processos históricos relacionando-os com a área jurídica. Muitas críticas são formuladas sobre determinados atos legislativos, sem compreender o motivo, ou a razão dos autores no momento de sua elaboração, bem como o que representaram nas circunstâncias históricas de sua produção e desenvolvimento. Nesse sentido, entende-se que é preciso valorizar mais o processo histórico para compreender melhor o ordenamento jurídico. As constantes queixas sobre os limites orçamentários e a dependência para com o poder central trouxeram um debate que é tão antigo quanto atual, a questão da chamada “distribuição do bolo tributário”. Nisso, talvez, resida um dos principais “nós” da questão federativa brasileira e da construção do território nacional.

BIBLIOGRAFIA

ABREU, João Capistrano de. **Ensaios e estudos:** (crítica e história) : 2. série. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira; Brasília: Instituto Nacional do Livro, 1976.

ANDRADE, Marcos de. **Elites Regionais e a Formação do Estado Imperial Brasileiro:** Minas Gerais – Campanha da Princesa (1799 – 1850). Rio de Janeiro: Presidência - Arquivo nacional, 2008.

ANTAS Jr, Ricardo Mendes. **Território e Regulação:** espaço geográfico, fonte material e não-formal do direito. São Paulo: Associação Editorial Humanitas - Fapesp, 2005.

ARMITAGE, João. **História do Brasil.** Belo Horizonte: Itatiaia, 1981.

AVELLAR, Hélio de Alcântara. **História Administrativa e Econômica do Brasil.** Rio de Janeiro: FENAME – Fundação Nacional de Material Escolar, 1970.

BASTOS, A.C Tavares. **A Província:** estudo sobre a descentralização no Brasil. 3ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1975.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional.** 17ª ed. São Paulo: Saraiva, 1996.

BARRETO, Tobias. **Introdução ao Estudo do Direito. Política Brasileira.** São Paulo: Landy, 2001.

BOBBIO, N. Teoria das Elites. In: BOBBIO, n.; MATTEUCCI, N; PASQUINO, G. **Dicionário de política.** 4ª ed. Brasília: EDUnB, 1992, pp. 384-391.

_____. **Liberalismo e Democracia.** 6ª ed. São Paulo: Quiron Brasiliense, 1994.

_____. **Positivismo Jurídico:** lições de filosofia do direito. São Paulo: Ed. Ícone, 2006.

BONAVIDES, Paulo e ANDRADE, Paes de. **História Constitucional do Brasil**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

_____. **Ciência Política**. 10.ª ed. São Paulo: Malheiros, 1994.

BOSCHI, Caio. **Fontes Primárias para a História de Minas Gerais em Portugal**. Coleção Mineiriana. 2ª ed. Belo Horizonte: Centro de Estudos Históricos e Culturais. Fundação João Pinheiro, 1998.

BRITTO, Carlos Ayres. **Teoria da Constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

BUENO, Beatriz Piccolotto Siqueira. **Dilatação dos Confins: caminhos, vilas, e cidades na formação da Capitania de São Paulo (1532-1822)**. Anais do Museu Paulista, Vol. 17, Num 2, Julho-dezembro. Universidade de São Paulo. Brasil, 2009. Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal. Artigo Disp.em:<http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=27312357013>. Acesso em 24/07/2011

BUENO, José Antônio Pimenta. **Direito Público Brasileiro e Analyse da Constituição do Império**. Rio de Janeiro: Typographia Imp. E Const. De J. Villeneuve E. C, 1857.

CARVALHO, José Murilo de. **Pontos e Bordados: Escritos de história e política**. Belo Horizonte: UFMG, 1999.

_____. **A Monarquia brasileira**. Rio de Janeiro: Livro Técnico, 1993.

_____. **Bernardo Pereira de Vasconcelos**. São Paulo: 234, 1999.

_____. **Visconde do Uruguai**. São Paulo: 234, 2002.

_____. **A Construção da Ordem**. Teatro de Sombras. 4ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2008.

CASTRO, Terezinha de. **História da Civilização Brasileira**. Vol. 1. Rio de Janeiro: Distribuidora Record de Serviços de Imprensa, 1974.

CASTRO, Celso Falabella de Figueiredo. **Os Sertões do Leste**; achegas para a história da Zona da Mata. Imprensa Oficial. Belo Horizonte, 1987.

COSTA, Emília Viotti da. **Da Monarquia à República: Momentos Decisivos**. 7ª ed. São Paulo: Unesp, 1999.

DICIONÁRIO **BLUTEAU** disponível em:
www.ieb.usp.br/online/dicionarios/Bluteau/formBuscaDicionarioPIChave.asp 1.999

DOHLNIKOFF, Miriam. **O Pacto Imperial**. Origens do Federalismo no Brasil do século XIX. São Paulo: Globo, 2005.

ESPINDOLA, H. S. Território e geopolítica nas Minas Gerais do século XIX. **Cadernos da Escola do Legislativo**, v. 11, p. 71-88, 2009.

_____. **O Sertão do Rio Doce**. Bauru : Edusc, 2005.

ELIAS, Norbert. **O Processo Civilizador**. Rio de Janeiro: J.Zahar, 1994.

ESPINDOLA, Haruf Salmen. **O Centauro Maquiavélico**. Brasília, UnB, 1988. (Dissertação de Mestrado).

FAORO, Raymundo. **Os donos do Poder**. Formação do Patronato Brasileiro. 3ª ed. Porto Alegre: Globo, 2001.

FAVERO, **Edson**. **Desmembramento territorial**: o processo de criação de municípios – avaliação a partir de indicadores econômicos e sociais. São Paulo, USP, 2004. (Tese de Doutorado)
FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. São Paulo: Edusp – Universidade de São Paulo, 2003.

FERREIRA, Gabriela Nunes. **Centralização e Descentralização no Império**: o debate entre Tavares Bastos e Visconde de Uruguai. São Paulo: 34, 1999.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 31ª ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

FERREIRA, Marieta de Moraes. **A nova “velha história”: O Retorno da História Política**. Estudos Históricos, Rio de Janeiro, vol. 5, n . 10, p. 265-271. 1992. Disponível em: bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/reh/article/viewArticle/1937. Acessado em: 27/01/2012

FERREIRA. Pinto. **Curso de Direito Constitucional**. 12ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

FRANCO, Maria Sylvia de Carvalho. **Homens Livres na Ordem Escravocrata**. 4ª ed. São Paulo: Ática, 1997.

GALERIA DOS BRASILEIROS ILUSTRES. Brasília, Senado Federal, 1999. Disponível em [http://bndigital.bn.br/redemememoria/Livros_eletronicos/galeria_dos_brasileiros_ilustres_2.pdf](http://bndigital.bn.br/redememoria/Livros_eletronicos/galeria_dos_brasileiros_ilustres_2.pdf). Acessado em 1º de agosto de 2011.

GINZBURG Carlo. Jônatas Batista Neto (trad.) **Relações de Força. História, Retórica, Prova**. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

GOMES, Ângela de Castro. Política: história, ciência, cultura etc. **Estudos Históricos** - Historiografia, Rio de Janeiro, v.9, nº 17, 1996. Disponível em: cpdoc.fgv.br/producao_intelectual/arq/542.pdf. Acessado em 27/01/2012.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **O Brasil Monárquico: o processo de emancipação**. 4. ed. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1976.

_____. **O Brasil monárquico: tomo 2**. 3. ed. São Paulo: Difel, 1985. t. (História geral da civilização brasileira ; 5)

HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional**. 3ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

IGLESIAS, Francisco. **Trajetória Política do Brasil – 1500 a 1964**. São Paulo: Companhia das Letras. Schwarcz, 2001.

KRAAY, Hendrik. **Reconsidering Recruitment in Imperial Brazil, The Américas**, v. 55, n. 1: 1-33, jul. 1998. Tradução autorizada. Mônica Nogueira de Sá. Disponível em http://ricafonte.com/historia/textos/Historia_Brasil/Imp – acesso 25/07/2011.

LE GOFF, Jaques. **História e Memória**. Bernardo Leitão (trad.). Campinas: Unicamp, 2003.

LEGISLAÇÃO DO IMPÉRIO: Disponível em: <https://legislacao.planalto.gov.br>

LIMA, Oliveira. **O Império Brasileiro**. Série Reconquista do Brasil. 2ª Série, Volume 155. Universidade de São Paulo. Belo Horizonte: Itatiaia, 1989.

LEVASSEUR, E. **O Governo e a Administração**. In: Levasseur, E. *et. Al.* O Brasil. 2ª ed. Rio de Janeiro: Bom Texto, Letras e Expressão, 2001.

MAGALHÃES JR., R. **Três Panfletários do Segundo Reinado**. Coleção Afrânio Peixoto, Academia Brasileira de Letras. Rio de Janeiro, 2009. Disponível em <http://www.academia.org.br/antigo/media/Tres%20Panfletarios%20-%20R%20Magalh%C3%A3es%20J%C3%BAnior%20-%20PARA%20INTERNET.pdf>. Acessado em 28 de setembro de 2011.

MAGNOLI, Demétrio. **O Corpo da Pátria**: imaginação geográfica e política externa no Brasil (1808 – 1912). São Paulo: Ed. UNESP: Moderna, 1997.

MALERBA, Jurandir. **A Corte no Exílio**. Civilização e Poder no Brasil às Vésperas da Independência. São Paulo: Schwarcz, 2000.

_____. **Os Brancos da Lei**: Liberalismo, Escravidão e mentalidade patriarcal no Império do Brasil. Maringá: Universidade Estadual de Maringá, 1994.

Martins Filho, Ives Gandra da Silva. Evolução histórica da estrutura judiciária brasileira. **Revista Virtual**. Brasília, vol. 1, nº 5, Setembro 1999. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_05/evol_historica.htm. Acessado em 8 de agosto de 2011.

MATTOS, Ilmar Robloff de. **O Tempo Saquarema**, São Paulo: Hucite, 1987.

MATOS, Raimundo José da Cunha. **Corografia Histórica da Província de Minas Gerais (1.837)**. Volume 2. São Paulo: Itatiaia, 1981.

MELLO, F.I.Marcondes Homem. **A Constituinte perante a História**. Brasília: Edição Fac-Similar- Senado Federal, 1996.

Memória das Estatísticas Demográficas do Instituto Geográfico

Cartográfico,1995 -Fundação SEADE – São Paulo/SP

Disponível em: www.seade.gov.br/produtos/500anos/index.php. Acesso 23/07/2011

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 10ª ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

MERCADANTE, Paulo. **A consciência conservadora no Brasil**: a contribuição ao estudo da formação brasileira. 3. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.

MIRABETE, Julio Fabbrini. **Processo Penal**. São Paulo. Atlas S/A, 1996.

MONTORO, André Franco. **Introdução à ciência do direito**. 26ª ed.revista e atualizada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

MOSCA, Gaetano. **História das doutrinas políticas**: desde a antiguidade. 5. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.

MORAES, A.J. de Mello. **Corographia História, Chronográfica, Genealógica, Nobiliária e Política do Império do Brasil**. Tomo III. Rio de Janeiro: Tipografia Brasileira. 1.839. Versão digitalizada disponível em books.google.com.br.

NABUCO, Joaquim. **Um Estadista no Império**: Nabuco de Araújo, sua vida, suas opiniões, sua época. Tomo Segundo: 1813-1857. Rio de Janeiro. H. Garnier Livreiro Editor. 1961. Versão digitalizada disponível em books.google.com.br.

NOGUEIRA, Octaciano. **Coleção Constituições brasileiras**: 1824. Volume I. Brasília: Senado Federal e MCT, 2001.

PEREIRA, Márcio José. **Contribuições da Nova História Política para o Estudo da Repressão a Alemães em Curitiba-PR**. Anais do XI Encontro Regional da Associação Nacional de História – ANPUH/PR - "Patrimônio Histórico no Século XXI" Jacarezinho, 21 a 24 de Maio de 2008. Disponível em: cj.uenp.edu.br/ch/anpuh/textos/007.pdf, Acessado em 27/01/2012

PRADO JÚNIOR, Caio. **Formação do Brasil contemporâneo: colônia**. 12. ed. São Paulo : Quiron: Brasiliense, 1972.

_____. Caio. **Evolução Política do Brasil**. Colônia e Império. 21ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

PIÑEIRO, Théo Lobarinhas. **Os projetos liberais no Brasil Império. Passagens**. Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica, Rio de Janeiro: vol. 2 no.4, maio-agosto 2010, p. 130-152.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. Tradução de Maria Cecília França. São Paulo: Ática, 1.993.

RELATÓRIOS DOS PRESIDENTES DAS PROVÍNCIAS DO BRASIL. Center for Research Libraries - Provincial Presidential Reports. Disponível em: www.crl.edu/brazil/provincial

Revista Jurídica Virtual. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, vol 1, nº 5, Setembro 1999. Disponível em: <https://planalto.gov.br>

SAINT-ADOLPHE, J.C.R. Milliet de. Tradução de D`Caetano Lopes de Moura. **Dicionário Geográfico, Histórico e Descritivo do Império do Brasil**. Tomo Segundo. Library Standford. 1845. Disponível em books.google.com.br.

SÊGA, Rafael. **História: Questões & Debates**. Curitiba, n. 37, p. 183-195, 2002. Editora UFPR. Disponível em: ojs.c3sl.ufpr.br/ojs2/index.php/historia/article/download/2708/2245. Acessado em 27/01/2012.

SILVA, De Plácido. **Vocabulário Jurídico**. 26ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 26ª ed. São Paulo: Malheiros, 1992.

SILVEIRA, Daniel Barile da. Direito e política no Brasil Imperial: uma releitura do papel da magistratura na construção do Estado. **Ciências Sociais Aplicada em Revista**. Cascavel, Unioeste, v. 9, n. 16, p. 1-23, 2009.

SOUZA, Octávio Tarquínio de. Bernardo Pereira de Vasconcelos. *In: História dos Fundadores do Império do Brasil*. Vol. 5. Rio de Janeiro. José Olympio Editora, 1972.

SOUZA, Vítor André de. As faculdades jurídicas e a construção do Estado imperial brasileiro. **Justiça & História**, Porto Alegre, v. 6, n. 11, p. 46-83, 2006.

TORRES, João Camilo de. **História de Minas Gerais**. Vol. 2. 3ª ed. Belo Horizonte: Lemí, 1980.

_____. **A Democracia Coroada**. Teoria Política do Império do Brasil. Rio de Janeiro. J. Olympio. 1957.

URUGUAI, Visconde. **Estudos Práticos Sobre a Administração no Brasil**. Tomo II. Acto Adicional. Rio de Janeiro: B. L. Garnier Editora, 1865. Versão digitalizada disponível em books.google.com.br.

VARNHAGEN, Francisco Adolfo de. **História Geral do Brasil**. Vol. 3. 10ª ed. São Paulo: Itatiaia, 1981.

VARELA, Alfredo. **Direito Constitucional Brasileiro**. Reforma das Instituições Nacionais. Coleção: História Constitucional Brasileira. Brasília: Conselho Editorial do Senado Federal, 2002.

VIANNA, Oliveira. **Populações Meridionais do Brasil e Instituições Políticas Brasileiras**. Volume 14. Brasília: Câmara dos Deputados – Centro de Documentação e Informação – Coordenação de Publicações, 1982.

VIANNA, Oliveira. **O Ocaso do Império**. 3ª ed. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1959.

WOLKMER, Antônio Carlos. **História do direito do Brasil**. Rio de Janeiro: Forense,

1999.

Anexo

Quadro 5

Sinopse biográfica dos Presidentes da Província de Minas Gerais

Nome	Período	Biografia
Manuel Inácio de Melo e Sousa - Barão de Pontal	1831 -1833	Naturalidade: Ponte Nova (MG). Estudou: Direito na Universidade de Coimbra (?). Funções: Juiz de fora; membro da junta governativa mineira de 1821-23; desembargador; deputado geral; presidente da Província de Minas Gerais; e senador do Império do Brasil.
Bernardo Pereira de Vasconcelos	1833 - 1833	Naturalidade: Vila Rica (MG). Estudou: Direito na Universidade de Coimbra. Funções: jornalista; juiz de fora; jurista do Império; deputado geral por Minas; membro do conselho do Governo de Minas, em 1825; presidente da Província de Minas Gerais; ministro da Fazenda, ministro da Justiça e ministro dos Negócios do Império, por duas vezes, senador do Império. Um dos construtores e idealizadores do Império.
José de Araújo Ribeiro - Visconde de Rio Grande	1833 - 1833	Naturalidade: Barra do Ribeiro (RS). Estudou: Direito na Universidade de Coimbra. Funções: embaixador em Washington; presidente da província de Minas Gerais, por quatro meses, e do Rio Grande do Sul, por duas vezes; responsável pela reaproximação entre Brasil e Portugal após a Independência, ministro plenipotenciário na França, deputado geral.
Antônio Paulino Limpo de Abreu	1833 - 1834	Naturalidade: Lisboa. Estudou: Direito na Universidade de Coimbra. Funções: embaixador no Uruguai e Argentina; juiz de fora, ouvidor e vereador em São João Del Rei; desembargador; deputado geral; presidente da Província de Minas Gerais; ministro dos Negócios do Império, ministro da Justiça, por três vezes, ministro das Relações Exteriores, por cinco vezes, ministro da Fazenda, por duas vezes, Primeiro Ministro (presidente do Conselho de Ministros) e ministro da Marinha; senador do Império.
Manuel Dias de Toledo	1834 - 1836	Naturalidade: Porto Feliz (SP). Estudou: na Faculdade de Direito de São Paulo (?). Funções: Jurista; deputado provincial e geral; presidente da província de Minas Gerais.
Antônio da Costa Pinto	1836 a 1837	Naturalidade: Paracatu (MG). Estudou: Direito na Universidade de Coimbra. Funções: Chefe de Polícia em Minas Gerais, Desembargador em Pernambuco, Presidente da Província de Minas Gerais; Presidente de Pernambuco; Presidente da Bahia; Ministro do Supremo Tribunal Federal.
José Cesário de Miranda Ribeiro - Visconde de Uberaba	1837 a 1839	Naturalidade: Ouro Preto (MG). Estudou: Direito (?). Funções: deputado geral, presidente da Província de São Paulo e da Província de Minas Gerais; ministro do Supremo Tribunal da Justiça, conselheiro de Estado e senador do Império do

		Brasil.
Bernardo Jacinto da Veiga	1839 a 1840 (1ª vez) 1842 – 1843 (2ª vez)	Naturalidade: Rio de Janeiro (RJ). Estudou: Autodidata. Funções: Comerciante; deputado provincial; delegado de instrução pública; presidente da Província de Minas Gerais, por duas vezes; Conselheiro de Estado; Diretor Geral dos Correios.
Sebastião Barreto Pereira Pinto	1840 - 1841	Naturalidade: Porto Alegre (RS). Estudou: Carreira Militar. Funções: deputado provincial no RS; serviu nas campanhas militares contra os espanhóis, entre 1801 e 1816; serviu na Guerra de Independência e Guerra da Cisplatina; foi comandante de armas da Província do Rio Grande do Sul, lutou contra os Farrapos sem sucesso, entre 1835 e 1838; presidente da Província de Minas Gerais.
Manuel Machado Nunes	1841 - 1841	Naturalidade: ?. Estudou: Direito ?. Funções: desembargador; presidente da província de São Paulo e da Província de Minas Gerais.
Carlos Carneiro de Campos - Visconde de Caravelas	1842 – 1842 (1ª vez) 1857 – 1860 (2ª vez)	Naturalidade: Salvador (BA). Estudou: Direito na Universidade de Paris. Funções: professor e diretor da Faculdade de Direito de São Paulo; deputado provincial e geral por São Paulo; senador; presidente da Província de São Paulo e da Província de Minas Gerais, por duas vezes; ministro da Fazenda e ministro das Relações Exteriores, por três vezes; conselheiro de Estado.
Herculano Ferreira Pena (Conselheiro Pena)	1842 - 1842 (1ª vez); 1856-1857 (2ª vez)	Naturalidade: Serro (MG). Estudou: ? Funções: professor e jornalista em Ouro Preto, secretário do governo de Minas, deputado geral por Minas, por cinco legislatura, e deputado pelo Pará; senador do Império, pelo Amazonas; presidente da Província de Minas Gerais, por três vezes; da Província do Espírito Santo; do Pará, por duas vezes; do Pernambuco; do Maranhão; do Amazonas; da Bahia; e do Mato Grosso, tendo administrado o maior número de província.
Francisco José de Sousa Soares de Andréa - Barão de Caçapava	1843 - 1844	Naturalidade: Lisboa. Estudou: Engenharia e Navegação. Funções: militar, comandou a brigada de engenheiros no Pará; lutou na Guerra da Cisplatina; responsável pela comissão de demarcação dos limites fronteiriços entre Brasil e Uruguai; presidente da Província do Pará, da Província de Santa Catarina, da Província do Rio Grande do Sul, por duas vezes, de Minas Gerais e da Bahia; marechal.
Quintiliano José da Silva	1844 - 1847	Naturalidade: Curral del Rei (MG). Estudou: Direito na Universidade de Coimbra, mas completou os estudos na Faculdade de Direito de São Paulo. Funções: deputado provincial; tomou parte da Revolução Liberal de 1842; vice-presidente e presidente da Província de Minas Gerais.
José Pedro Dias de Carvalho	1847 - 1848	Naturalidade: Mariana (MG). Estudou: (?). Funções: jornalista; deputado provincial, deputado geral, vice-presidente e presidente da Província de Minas Gerais, diretor do Banco do Brasil, ministro da

		Fazenda, por quatro vezes, em gestões relativamente curtas, quase de emergência; ministro dos Negócios do Império; conselheiro de Estado; e senador do Império.
Bernardino José de Queiroga	1848 - 1848	Naturalidade: Serro (MG). Estudou: Direito (?). Funções: advogado; vereador no Serro; deputado da segunda Junta Eleitoral de Minas Gerais, deputado provincial e deputado geral; vice-presidente e presidente da Província de Minas Gerais.
José Ildefonso de Sousa Ramos	1848 - 1849	Naturalidade: Baependi (MG). Estudou: Direito na Faculdade de Direito de São Paulo. Funções: advogado, deputado geral pelas províncias do Piauí, Minas e Pernambuco; presidente da Província do Piauí, da Província de Minas Gerais, e de Pernambuco; ministro da Justiça, por duas vezes, e ministro dos Negócios do Imperio; senador do Império; conselheiro de Estado.
Alexandre Joaquim de Sequeira	1850 - 1850	Naturalidade: Niterói (RJ). Estudou: Direito na Faculdade de Direito de São Paulo. Funções: juiz municipal e de juiz de órfãos em Vassouras; juiz de direito; presidente da Província de Minas Gerais, por quadro meses; chefe de polícia da Corte; diretor da estrada de ferro de D. Pedro II; vereador da câmara municipal da Corte; deputado geral pela Corte.
Romualdo José Monteiro de Barros	1850 - 1850	Naturalidade: Congonhas do Campo (MG). Estudou (?). Funções: minerador com rica lavra de ouro em Congonhas e fazendeiro de várias propriedades, algumas de grande extensão, cortada pela estrada de ferro; membro do segundo Governo Provisório da Província de Minas Gerais; ocupou cargo no governo de Minas de 1825 a 1835; presidente da Província de Minas Gerais por pouco mais de um mês; coronel da Guarda Nacional. Irmão de Lucas Antônio Monteiro de Barros, magistrado que foi ouvidor em diversas comarcas, desembargador, provedor da Capitania de Pernambuco; presidente da Província de São Paulo, presidente do Supremo Tribunal de Justiça. Irmão de Marcos Antônio Monteiro de Barros, sacerdote que foi senador do Império.
José Ricardo de Sá Rego	1850 - 1852	Naturalidade: (?), RJ. Estudou: (?). Funções: vice-presidente da província do Rio de Janeiro; presidente da província de Minas Gerais e da província do Rio de Janeiro, por duas vezes.
Luiz Antônio Barbosa	1852 - 1853	Naturalidade: (?) RJ. Estudou: (?). Funções: presidente da Província de Minas Gerais e da Província do Rio de Janeiro por quatro vezes, entre 1853 e 1857; ministro da Justiça.
José Lopes da Silva Viana	1853 - 1853	Naturalidade: (?) Estudou: (?). Funções: presidente da Província de Minas Gerais, por seis meses.
Francisco Diogo de Pereira	1853 - 1856	Naturalidade: Ouro Preto (MG). Estudou: Direito na Faculdade de Direito de São Paulo. Funções:

Vasconcelos		magistrado; deputado provincial e deputado geral por Minas; chefe de polícia de Minas; vice-presidente e presidente da Província de Minas Gerais, por duas vezes, e da Província de São Paulo; ministro da Justiça; senador do Império.
Joaquim Delfino Ribeiro da Luz	1857 - 1857	Naturalidade: Cristina (MG). Estudou: Direito na Faculdade de Direito de São Paulo. Funções: juiz de órgãos, magistrado; fazendeiro; deputado geral por Minas, presidente da Província de Minas Gerais, por duas vezes; ministro da Marinha, ministro da Justiça e ministro da Guerra; conselheiro de Estado; senador do Império.

Fonte: Galeria dos brasileiros ilustres (1999); Galeria dos brasileiros ilustres (Site do Wikisource); Categoria: Governadores de Minas Gerais (Site da Wikipédia); Site do Senado Federal; Site Personagens do Serro Frio; Site do Arquivo Público Mineiro.

ÍNDICE DE QUADROS DEMONSTRATIVOS

Quadro 1 - Justiça brasileira no período imperial.....	42
Quadro 2 - Justiça brasileira no período imperial.....	42
Quadro 3 - Perfil dos Presidentes da Província de Minas Gerais entre 1831 e 1857	60
Quadro 4 – Estrutura Civil, Judiciária e Eclesiástica Provincial	72
Quadro 5 – Sinopse biográfica dos Presidentes da Província de Minas Gerais ..	113