
Pedro Gustavo Aubert

Mestrando em História pela
Universidade de São Paulo (FFLCH /
USP – São Paulo / Brasil)
e-mail: pedroubert@yahoo.com.br

COSER, Ivo.

Visconde do Uruguai – centralização e federalismo no Brasil, 1823-1866.
Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2008. 432p.

O livro de Ivo Coser *Visconde do Uruguai, Centralização e Federalismo no Brasil, 1823-1866*, vem lançar luz sobre pontos importantes da trajetória do político imperial. Neste trabalho, o autor faz um apanhado das discussões envolvendo o tema desde a Assembléia Constituinte de 1823 no capítulo 1 até a Lei de 3 de dezembro de 1841 no capítulo 6. No capítulo 2 trata do Código de Processo Criminal de 1832 e no terceiro, do Ato Adicional de 1834. Sua respectiva Lei de Interpretação é tema do capítulo 6. Além disto, a obra conta com uma discussão sobre o tema da civilização e do sertão no capítulo 4, trazendo importantes reflexões no último capítulo nascidas da articulação dos livros do Visconde do Uruguai: *Bases Para Melhor Organização das Administrações Provinciais* (1858), *Ensaio Sobre o Direito Administrativo* (1862) e *Estudos Práticos Sobre a Administração das Províncias no Brasil* (1865).

Paulino José Soares de Souza foi figura de peso na aprovação das reformas do chamado Regresso Conservador. Ocupou o ministério da Justiça em 1840, retornando em 1841, onde permaneceu até 1844. Depois, foi ministro dos Negócios Estrangeiros entre 1849 e 1853. Com a ascensão do chamado gabinete da Conciliação, chefiado pelo Marquês de Paraná, seu amigo e colega de partido, se afasta da política ministerial, não mais respondendo por nenhuma pasta até o fim de sua vida em 1866. Em 1855 viajou a Paris com a missão de negociar um tratado de limites com a Guiana Francesa, retornando ao Brasil em 1856. Existe na historiografia uma idéia atávica de que nos últimos anos de vida ele teria se afastado da política. Ao escrever seu necrológico na Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro em 1866, Joaquim Manoel de Macedo afirma: "A missão não teve resultado; a questão do Oiapoque, que era o seu assunto, ficou ainda adiada, e o conselheiro de Estado Visconde do Uruguai, recolhendo-se à pátria, esqueceu a política e dedicou-se a profundos estudos, que deram ao país frutos de subido valor." Em 1944, foi publicada uma vasta biografia do Visconde do Uruguai por seu bisneto José Antonio Soares de Souza, denominada *A Vida do Visconde do Uruguai*. Neste estudo é reafirmada a idéia, pouco contestada até o presente, de que seu bisavô havia se retirado da política

Refutando-a, Ivo Coser afirma que a partir de 1856 Uruguai teria deslocado seus esforços de intervenção na política para uma forma distinta da que havia predominado em sua vida até aquele momento (p.322). Em suas conclusões, destaca o caráter propositivo dos livros de Uruguai, distanciando-se assim da visão de Gabriela Nunes Ferreira (*Centralização e Federalismo no Brasil: o Debate entre Tavares Bastos e Visconde do Uruguai*. São Paulo: Editora 34 e Departamento de Ciência Política da USP, 1999), para quem ele não possuía nenhuma agenda de reformas, interessado simplesmente em ampliar o raio de ação do Estado. O autor considera como idéia geral para compreender a reflexão de Uruguai a perspectiva de que o poder central civiliza. Em sua visão, ele civiliza ao introduzir o funcionário da justiça nomeado, que recebe emolumentos, que possui treinamento e é passível de ser deslocado, conforme exposto no projeto das *Bases*,

escrito sob encomenda do Marquês de Olinda. Segundo Coser, também cumpre essa função ao deslocar os interesses provinciais e particulares da sua dinâmica natural, forçando-os a pensar em uma dimensão marcada pela precedência do interesse geral e da construção do Estado Nação (p.376). Estamos de acordo com estas idéias, mas ressaltamos que ao falar disto, é preciso inevitavelmente passar pela instrução pública, tema caro aos saquaremas, pois também por meio dela os potentados locais seriam educados na órbita do Estado Nacional, habituando-se com sua tutela. Manter a ordem e difundir a civilização, tal qual afirma Ilmar Rohloff de Mattos (*O Tempo Saquarema*. São Paulo: Hucitec, 1987), também passava pelos bancos escolares.

Contudo, ao tratar desta nova forma de intervenção na política, Coser afirma que Uruguai foi progressivamente se afastando do Senado, do Conselho de Estado e das articulações partidárias (p.322). Essa afirmação merece ser vista com cautela. Os pareceres da Seção de Justiça e Negócios Estrangeiros do Conselho de Estado mostram como permaneceu ativo nessa instituição. Na coletânea organizada por José Próspero Jeová da Silva Carotá, publicada em 1884 sob o título *Imperiais Resoluções tomadas Sobre Consultas da Seção de Justiça do Conselho de Estado*, na coletânea organizada pela fundação Alexandre de Gusmão com pareceres da Seção dos Negócios Estrangeiros, e nos livros de protocolo constantes no Arquivo Nacional, vemos que, neste período, Uruguai foi relator em consultas importantes sobre diversos temas como conflitos de jurisdição entre autoridades judiciárias, autoridades eclesiásticas, questões internacionais, ações de liberdade, e petições de escravos que apelavam de sentenças condenatórias por crimes praticados contra seus senhores. Há aqui que se fazer um esclarecimento. O Regulamento do Conselho de Estado de 5 de fevereiro de 1842 estabeleceu que ele seria composto por quatro seções, correspondentes às pastas ministeriais, sendo uma delas a Seção de Justiça e Negócios Estrangeiros (Art.1). As Seções se manifestavam quando eram provocadas pelo Imperador ou por um Aviso Ministerial (Art.10). Quando o Aviso provinha do Ministério da Justiça, ela denominava-se Seção dos Negócios da Justiça, quando provocada pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros, chamava-se Seção dos Negócios Estrangeiros. Tratava-se de uma única Seção composta por três conselheiros, que mudava de nome de acordo com a origem dos Avisos.

Quanto à atuação de Uruguai no Senado, não é incorreto dizer que se afastou da tribuna. Entretanto, nunca se afastou completamente. Em 1858, foi um dos mais vorazes opositores ao gabinete chefiado por Olinda, e foi na Comissão de Assembléias Provinciais da casa que foi gestado o projeto das *Bases*.

Mesmo dizendo-se cansado de política, Uruguai continuou escrevendo cartas a amigos pedindo apoio a candidatos conservadores, como foi o caso da eleição de seu filho para deputado geral em 1856. Ademais, após a missão diplomática na França, foi nomeado ministro plenipotenciário por mais duas vezes, uma em 1857 e outra em 1858, para negociações com a República Oriental do Uruguai e com a Confederação Argentina, em questões envolvendo os tratados de outubro de 1851, por ele elaborados quando fora ministro. Os documentos na Coleção Tobias Monteiro na Biblioteca Nacional mostram a intensa correspondência de Uruguai com os plenipotenciários estrangeiros e com os ministros brasileiros, Visconde de Maranguape e José Maria da Silva Paranhos aos quais relatava o andamento

das negociações. Ou seja, Uruguai era chamado a intervir diretamente em questões importantes da política imperial.

No capítulo 4, Ivo Coser destaca um silêncio de Uruguai em relação à grande propriedade escravocrata. Ao analisar os relatórios ministeriais de Paulino de Souza e seu discurso na Câmara dos Deputados de 15 de julho de 1850, afirma que Uruguai defendia explicitamente a extinção do trabalho escravo, deplorando os efeitos da escravidão, sem contestar o latifúndio escravista (p.211-221). Em linha semelhante, José Murilo de Carvalho afirma que para Uruguai deveria pesar certo constrangimento ao tratar do assunto, dadas as suas ligações familiares com os cafeicultores fluminenses (*Entre a Autoridade e a Liberdade*. In: José Murilo de Carvalho (org.) Visconde do Uruguai. São Paulo: Editora 34, 2002. p.42). Este discurso parlamentar possui em nossa visão uma valorização superlativa. A parte citada por Coser na qual Uruguai usa como argumento o fato de que o Brasil necessitava encontrar uma saída ao uso da mão-de-obra escrava é uma parte pequena do discurso. Seu foco é a soberania nacional. Paulino de Souza afirma que era melhor o Brasil acabar com o tráfico por seus próprios meios do que esta condição lhe ser arrancada pela força militar inglesa, contra a qual nada podia.

Contudo, não acreditamos de antemão que um dos maiores líderes do Regresso Conservador tenha passado ao largo de tema tão importante. Se os livros não dizem nada a respeito, a resposta deve ser procurada em outros lugares. Uruguai foi o relator de diversos pareceres da Seção de Justiça a respeito dessas questões. Além dos recursos de graça, que compunham a maioria dos casos referentes à escravidão que apreciou, a Seção também arbitrou questões de liberdade, embora isso fosse mais raro, uma vez que eram tratadas nos tribunais ordinários. Diante de uma questão de liberdade em 1854, a despeito de censurar a avidez dos proprietários, Paulino de Souza votou pela não liberdade do escravo. O escravo merecedor da alforria é, em sua visão, o portador de uma fidelidade canina ao seu senhor, que é o único que poderia obrar este ato de generosidade. Este parecer, sem dúvida, mostra jurisprudencialmente, pela posição da mais alta corte de justiça do Império, até onde a invasão do governo da casa era possível, e quiçá desejável. Disto vemos que quem poderia decidir algo sobre a sorte do escravo era justamente o governo da casa. Não temos aqui como tratar mais detidamente do tema, mas as posições de Uruguai sobre o tema devem ser procuradas onde ele precisava lidar mais diretamente com ele, no Conselho de Estado.

Coser analisa o conceito de opinião pública em Uruguai. Segundo o autor, o termo designava uma opinião refletida, baseada em um estudo da questão. Mostra com isto que Uruguai não o utilizava para caracterizar o pensamento pró-tráfico, optando pelo termo *convicção*. Tâmis Parron em sua Dissertação de Mestrado afirma que, diante da Inglaterra, até 1850, políticos brasileiros pró-escravistas confundem governo com povo em suas palavras, livrando-se da responsabilidade pelo contrabando, passando-a ao "povo" com o intuito de livrar o Estado desta responsabilidade (embora o estimulasse), repassando-a à sociedade (*A Política da Escravidão no Império do Brasil, 1826-1865*. Dissertação de Mestrado. FFLCH-USP. 2009. p.99).

Ao tratar da montagem do aparelho do judiciário, Coser faz uma acurada análise dos debates que o permearam. Abordando a Assembléia de 1823, estabelece as diferenças entre os conceitos de federação e de confederação. Segundo o autor, o federalismo é um meio-termo entre

um governo unitário e a confederação, caracterizada por uma aliança entre Estados independentes. Seria, portanto, uma divisão de poderes entre a União e governos regionais (p.31). Coser denomina os regressistas, especialmente Uruguai, de centralizadores, e seus contendores de federalistas. Segundo Mirian Dohnnikoff, mesmo Bernardo Pereira de Vasconcelos, grande inspirador de Uruguai, era favorável ao arranjo institucional que consagrava a autonomia provincial, mas se recusava a chamá-lo de federação (*O Pacto Imperial: origens do federalismo no Brasil*. São Paulo: Editora Globo, 2005. p.66). Dohnnikoff mostra como Uruguai também não era totalmente opositor ao Ato Adicional. Segundo ela, para Uruguai, o problema principal estava em garantir um centro capaz de articular a unidade e garantir os interesses comuns. Entretanto, a centralização política não necessitava ser acompanhada da administrativa. O que estava colocado era a garantia da divisão de atribuições para que os governos provinciais não invadissem a esfera da União. Coser também sustenta que o pensamento centralizador reconhecia a compatibilidade entre o governo monárquico e o federalismo (p.26). Segundo o autor, o pensamento centralizador estabelecia que o pacto federativo não deveria implicar uma competição entre os interesses provinciais, mas deveria ser o ponto para se impor a prosperidade geral (p.27).

Nos capítulos 2 e 3, Ivo Coser examina respectivamente o Código de Processo Criminal de 1832 e o Ato Adicional de 1834. O Código deu grande poder às localidades, estabelecendo uma série de autoridades ali eleitas. Tanto o governo central quanto o provincial não poderiam impor sua vontade sem a cooperação das autoridades eleitas no local. Segundo Coser, a aprovação do Ato Adicional significou uma reação ao modelo estabelecido em 1832 pelo Código, baseado no governo local, pois as Assembléias Provinciais concentraram diversas atribuições dos municípios criando em algumas Províncias funcionários por nomeação nos municípios chamados prefeitos (p.99). O Ato Adicional foi possível devido ao acordo entre a Câmara dos Deputados e o Senado sobre os pontos reformáveis da Constituição, que culminou na lei de 12 de outubro de 1832, onde estão estabelecidos os pontos principais do Ato Adicional, entre eles a criação das Assembléias. O Código de Processo data de 29 de novembro do mesmo ano, ou seja, posterior à lei que autorizava a reforma da Constituição. A criação das Assembléias não realizou alterações no Código. O que aconteceu foi que algumas Assembléias como a paulista e a pernambucana criaram as Leis de Prefeitos, modificando a natureza de cargos criados por leis gerais. Entretanto, outras Assembléias não aprovaram medidas semelhantes. Daí que a Lei de Interpretação e a Reforma do Código vieram entre outras coisas a disciplinar a atuação das Assembléias, ou seja, não permitir que elas alterassem a natureza de cargos de nomeação geral. Após a aprovação das reformas do Regresso, as Assembléias mantiveram a atribuição de anexar e desmembrar ofícios de justiça (apesar de as nomeações serem feitas pelo Rio de Janeiro). O que não lhes cabia, e Uruguai dedica boa parte dos *Estudos Práticos* a isto, era alterar a natureza e as atribuições destes cargos.

Em seus livros, Uruguai defende uma maior autonomia aos municípios e uma paulatina introdução do *self-government*. Opositor em 1854 do projeto de Reforma da Lei de 3 de dezembro de 1841, afirma no Ensaio: "Isto não tira que seja possível e muito conveniente, no desenvolvimento e reforma das nossas instituições administrativas, ir dando àquela parte de self-government que elas encerram mais alguma expansão temperada

com ajustados corretivos, habituando assim o nosso povo ao uso de uma liberdade prática, séria e tranqüila." Ivo Coser considera que o pensamento do Visconde do Uruguai aponta na seguinte direção: "as reformas podem vir, mas não devem cancelar a centralização" (p.362). Isso suscita a necessidade de se verificar quais eram as reformas que Uruguai pretendia. As *Bases*, sem dúvida, elucidam uma série de questões, pois ali Uruguai propõe concretamente a criação dos Conselhos de Presidência de Província e diz como deveria ser organizado o contencioso administrativo em primeira e segunda instância.

Assim sendo, o livro de Ivo Coser problematiza a questão da centralização política no pensamento do Visconde do Uruguai. A leitura de seus livros mostra que é preciso um olhar cuidadoso para analisar suas idéias a respeito da questão, não podendo simplesmente ser rotulado como centralizador. Isso torna a obra de Coser referência para qualquer estudioso que pretenda se dedicar não apenas ao pensamento de Uruguai, mas também à complexidade do debate sobre centralização política no Império.

Recebido para publicação em fevereiro de 2010

Aprovado em março de 2010.