

POLÍTICA ADMINISTRATIVA E ORGANIZAÇÃO DO ESPAÇO FLUMINENSE NO SÉCULO XIX

Maria Isabel de Jesus Chrysostomo¹

Apresentação

Discursos e práticas políticas no território brasileiro sempre tiveram referência o espaço, um obstáculo demasiadamente valorizado, ao progresso e futuro dos Estados - Nações. A sua conquista, elemento que no contexto colonial e imperial, significava a incorporação de novas terras, a superação dos limites físicos e o controle da circulação de mercadorias e pessoas, desdobrou-se, ao longo do tempo, em diferentes propostas políticas de uso e ocupação do território brasileiro.

Este texto analisa o projeto de modernização política, econômica e social do Estado Imperial no período compreendido entre os anos 1840 a 1890, através do discurso e das ações realizadas pelos órgãos/agentes responsáveis pela administração política do território brasileiro.

Discutimos a hipótese de que a criação e recriação de cidades na principal região do café e a integração destas a uma rede de circulação, correspondeu ao processo de penetração de mecanismos de controle do uso da terra nos diferentes espaços da província fluminense. Nesse sentido, compreendemos que a discussão e montagem dos aparatos administrativos do Império, bem como o incentivo (implícito) à criação de novos aglomerados urbanos instaurou uma política de ordenamento territorial.

Entendemos, neste caso, como ordenamento territorial uma prática espacial indicadora de uma diretriz política, econômica e cultural do Estado. Compreendemos, no estudo em tela, que esta diretriz foi fundada ou requalificada no Império tendo em vista a necessidade de controle e organização dos usos feitos no solo nas mais distantes localidades, alimentado por ideais civilizatórios. Neste caso, a política de ordenamento territorial correspondeu a uma expressão espacial do poder do Estado, visando à regulação e uso futuro do território fluminense.

Consideramos, neste aspecto, a hipótese discutida por Moraes (2002) que a construção da nação brasileira apoiou-se num projeto de conquista espacial, uma matriz política que foi montada pelo Estado no século XIX a partir da criação de vários

¹ midjc@uol.com.br

Professora Assistente da Universidade Federal de Viçosa
Rua: Jequeri, 147/01; bairro João Brás; Viçosa - MG; CEP 36570-000

instrumentos. Esta hipótese na perspectiva de Emilia Viotti da Costa (1999), já é discutida na obra de Thomaz Antonio de Villanova Portugal,² quando este autor afirma que a questão da unidade do país era um dos temas centrais no debate estabelecido no século XIX e que os planos e projetos elaborados tanto pelos favoráveis a Independência, como pelos contrários expressavam idéias de uso e controle espacial.

Neste trabalho consideramos também esta hipótese, ou seja, que a necessidade de manter a unidade nacional gerou grande mobilização por parte do Estado e das elites, impulsionando, neste sentido, um conjunto de intervenções espaciais. Estruturada tanto para permitir uma maior drenagem de recursos, como para a manutenção de uma ordem - um processo que envolveu a discussão sobre a centralização e descentralização do poder do Estado - a montagem dos aparatos administrativos nas cidades fluminenses do século XIX, constituiu-se numa das principais estratégias de difusão do poder imperial.

Esta opção analítica coloca-nos a necessidade ampliar os conceitos de política e Estado, compreendendo-os como conceitos indicadores (fundadores) de uma nova ordem espacial, ou seja, as mudanças políticas deste período são reveladoras das diferentes estratégias dos grupos sociais em seu processo permanente de uso e controle do território; uma tradução que é simbolicamente e materialmente colocada como desafio permanente para a consolidação do poder do Estado.

Unidade Política e ordenamento do território

A análise das políticas do Estado Imperial que visavam a manutenção da unidade política e administrativa do Brasil, já algum tempo é objeto de estudos historiográficos, no entanto, só mais recentemente é que se procura associar às estratégias políticas, econômicas e administrativas, como constituintes de uma prática espacial. Trabalhamos com a perspectiva da existência de um discurso e de uma racionalidade espacial que direcionou as ações políticas do Estado no período imperial. Entendemos que tais idéias estavam expressas na montagem simbólica e instrumental do aparato do Estado voltado para a coleta e distribuição de impostos, o que necessariamente envolveu a construção de materialidades. Buscamos, então, explicar como e porquê, alguns desses objetos geográficos³ - no caso as cadeias, as escolas, as Câmaras, os curatos, os postos de coletas e arrecadação de impostos e as barreiras passaram a ter centralidade no discurso e se multiplicaram no território fluminense, partindo dos seguintes pressupostos: a) as cidades representavam o espaço propício para a reprodução do Estado Imperial e b) as vias de

² Em "Documentos para a História da Independência. Lisboa; Rio de Janeiro, Biblioteca Nacional do Rio de Janeiro, 1923, v. 1.

³ Para Milton Santos (2001), os objetos geográficos são formas/estruturas que estão presentes em nossa sociedade.

circulação passaram a ser os meios físicos responsáveis pela disseminação do poder e, nesse sentido, sua expansão indicava uma política de conquista de espaços ainda não apropriados pelo Estado.

Assim, considerando os aspectos levantados pela historiografia e pela recente produção geográfica, neste item analisaremos o discurso proferido por um importante representante do Império, buscando identificar, indícios de uma política de ordenamento territorial tendo como suporte às contingências sócio-espaciais. Ressaltamos neste caso o discurso do Visconde do Uruguai, um eminente representante político que teve importância fundamental nos debates sobre a estrutura do Estado e a política administrativa, fundando um modelo de gestão do território no período imperial.

O pensamento social brasileiro e suas influências teóricas

O ecletismo que caracterizou o pensamento social brasileiro é um aspecto que vem desenrolando inúmeras teses, as quais destacamos a de Lemos (1996) que identifica a influência do pensamento eclético de Victor Cousin nos políticos fluminenses, a análise de Otávio Ianni (1992) destacando algumas características do ideário social que caracterizou o período imperial e a dos geógrafos Machado (2000) e Moraes (2002) que mais recentemente vêm apontando a emergência de um discurso geográfico nas heranças e propostas dos intelectuais do Império e da República.

Debruçando-se na identificação das idéias de governo e sociedade dos representantes políticos fluminenses, Lemos (op.cit) nos revela que os fundadores do Império do Brasil, José Bonifácio de Andrada e Silva, Dom Pedro I, Bernardo Pereira de Vasconcelos, Evaristo Ferreira da Veiga, Padre Diogo Antonio Feijó, entre outros, herdaram os fundamentos europeus do “mundo do governo”, do “mundo do trabalho” e do “mundo da desordem”. Em um segundo momento, devido ao papel de Joaquim José Rodrigues Torres (Visconde de Itaboraí), Paulino José Soares de Souza (Visconde de Uruguai) e Eusébio de Queiroz Coutinho Mattoso Câmara, aqueles “três mundos” tomaram forma por meio das propostas que unificaram o Império.⁴

A elite dirigente teria sido influenciada inicialmente por uma corrente do pensamento denominada “empirismo mitigado”,⁵ cuja herança adveio do século XVIII, período no qual se

⁴ A distinção entre os três mundos é analisada na obra de Mattos (1987).

⁵ Segundo a autora, tal corrente originou-se de um movimento antiescolástico, cujo elemento catalisador foi apresentado pelas cartas de Verney (Verdadeiro Método de se Estudar) constituindo-se na base para a reforma da Universidade de Coimbra. Tal corrente se delineou a partir do século XVIII e foi influenciada pelo pensamento de Locke.

disseminaram as idéias ilustradas do Marquês de Pombal no Brasil.⁶ Esta corrente, que se constituiu numa reação à filosofia escolástica, aqui disseminada pelo trabalho dos jesuítas, foi impulsionada pela abertura do movimento filosófico português. Considerava o princípio científico da dúvida e da experiência e preconizava o uso de uma gramática portuguesa e o estímulo ao estudo de línguas vivas e da retórica.⁷

O ecletismo, corrente filosófica que foi bastante representativa no Brasil, teria sido influenciada pelo filósofo francês Victor Cousin,⁸ cujas idéias penetraram no Brasil, aproximadamente, durante o período de 1840 a 1880. Tais idéias direcionaram a formulação do pensamento da elite nacional, pois ao mesmo tempo em que pregavam mudanças a partir de princípios mais racionais, buscavam adaptá-las à realidade local. No plano político, a doutrina cousiniana esteve representada pelos discursos e estratégias utilizadas pelos políticos fluminenses, com destaque para Paulino José Soares de Souza (Visconde do Uruguai) e Domingos José Gonçalves de Magalhães (Visconde de Araguaia), defensores do Império constitucional,⁹ da mão de obra escrava e da conservação das províncias para garantir a ordem política e a manutenção da unidade no Brasil. As repercussões do pensamento conciliatório conduziram a política e a economia no Brasil, sendo a província fluminense, o espaço privilegiado para este debate, devido a sua importância política, econômica e social.¹⁰

Para Ianni (op.cit), o pensamento social brasileiro foi estruturado em torno das idéias do presente, das relações entre o passado e o presente e as possibilidades do futuro, caracterizando-se por diferentes concepções de progresso e de sociedade. Sem se debruçar na identificação dos filósofos que influenciaram tais idéias, o autor assinala que o ideário do progresso, naquele tempo equivalente à de modernização, levou os intelectuais a se aliarem ao Estado e a burguesia realizando importantes reformas institucionais e sociais. Assim, a *intelligensia* brasileira,¹¹ questionando o atraso da nação elaborou inúmeras teses nas quais foram identificadas entre as causas de seus males, a herança colonial e a

⁶ Com a ação decisiva do Marquês de Pombal fechando o colégio de Coimbra, houve uma maior penetração do pensamento francês que passou a influenciar os pensadores lusitanos a partir de então.

⁷ Os princípios filosóficos que caracterizariam o pensamento português, como o brasileiro teriam assimilado juntamente com as idéias novas, às tradicionais teses da escolástica de modo que configuram-se, para Lemos (1996), como eclético.

⁸ Segundo Lemos (op.cit) Victor Cousin, pensador francês, teria se filiado ao panteísmo hegeliano, e nele introduzido as idéias de Descartes e de Leibniz.

⁹ Estes princípios, na concepção de Lemos, estariam expressos na Constituição do Império e nas estratégias empregadas pelo Imperador, ao fugir de fórmulas extremas e seguir a tendência de conciliação dos interesses.

¹⁰ Os principais representantes desse pensamento serão os professores de filosofia do colégio Pedro II: Domingos José Gonçalves de Magalhães, Nunes Ribeiro e Torres Homem, sendo tais intelectuais os que consagraram a hegemonia da corrente eclética no Brasil.

¹¹ De uma forma geral, os intelectuais brasileiros são originários, principalmente, das camadas econômica e politicamente dominantes e das classes médias urbanas, tendo estas elites uma relação estreita com a França, Alemanha, e também dos Estados Unidos.

composição étnica. Utilizando-se dos axiomas como ordem, equilíbrio, civilização e progresso, noções que nasceram no bojo do sistema moderno foram propostas soluções políticas para superação do atraso, firmando-se, então, o pensamento liberal, positivista, evolucionista, darwinista, expresso nas idéias de pensadores como Tavares Bastos, Bernardo Pereira de Vasconcelos, Sílvio Romero, José Veríssimo, Joaquim Nabuco, Machado de Assis, entre outros. Foi assim que, na visão do autor, nas interpretações sobre o Brasil estavam evidentes “o ecletismo, o anacronismo e o exotismo”.

Para o autor, a história do pensamento brasileiro está atravessada pelo fascínio da questão nacional, uma preocupação renovada na medida em se colocam novos desafios, tais como a que se revelou quando o Brasil declarou a sua Independência em 1822, quando foi abolida a escravidão e proclamada a República em 1888-89 e a Revolução de 1930.

Na interpretação de Machado (2000), os debates que foram disseminados pelos intelectuais que compartilhavam a *crença no progresso* sofreram também influências dos geógrafos europeus e das idéias difundidas pela nascente geografia moderna. Analisando as matrizes do pensamento geográfico no Brasil no final do século XIX, a partir das transposições de conceitos advindos da Europa, a autora nos revela que as idéias geográficas modernas foram costuradas no bojo do acirrado debate sobre a possibilidade de transformação do meio físico e social do país. Os debates sobre a melhor forma de desenvolver a Nação, frente a uma realidade sócio-espacial complexa vão engendrar uma *heurística geográfica* híbrida, traço que se manifestaria, através da incorporação de três mecanismos: o *gradualismo*, a *adaptação* e o *essencialismo*.¹²

Moraes (2002) argumenta que as idéias geográficas já estavam impregnadas no pensamento político brasileiro desde a colônia, no entanto, a partir da consolidação da Nação brasileira (sobretudo a partir de meados do século XIX): “O Brasil não será concebido como um povo e sim como uma porção do espaço terrestre, não como uma comunidade de indivíduos, mas como um âmbito espacial” (Moraes: 115-116).

Segundo Machado (op.cit), a proposta de uma mudança gradual que obedecesse aos princípios de ordem advém da doutrina positivista, inspiradas na filosofia de Augusto Comte e introduzidos no pensamento geográfico, a partir da denominação de “geografia social”. Tais idéias apregoavam um processo gradual de modernização no Brasil, diferentemente do *spencerianismo* preconizado na Europa. O caráter híbrido do discurso geográfico teria se manifestado por uma interpretação particular feita pelos intelectuais brasileiros às obras geográficas, entre elas as de Friedrich Ratzel, com o seu discurso de adaptação das espécies. Foi introduzida no Brasil por Capristano de Abreu (1853-1927) e serviu para contrabalançar a ênfase do discurso da raça e do ambiente físico, amplamente difundido pelos intelectuais alinhados a diferentes correntes evolucionistas. A idéia de uma heterogeneidade dos povos, engendrada pela grande diferenciação geográfica, esteve também presente nos discursos dos intelectuais, notadamente Oliveira Viana. O tamanho extensivo do território, a dispersão da população e a diversidade geográfica brasileira teria sido responsável pela fragmentação do poder governamental, uma vez que o isolamento e o processo de adaptação às condições locais criaram tipos de organização política fragmentados em poderes locais.

A análise realizada por Lemos, Ianni, Machado e Moraes tiveram por mérito destacar algumas idéias que influenciaram o pensamento social brasileiro no momento em que o país está discutindo o seu projeto de Nação. A centralização do poder, a distribuição dos recursos a partir da manutenção das províncias, a disseminação de escolas, o equilíbrio de poderes garantido pela força da monarquia e do poder moderador, a defesa dos interesses internos através da manutenção do regime escravo, entre outros, demonstram a importância do pensamento eclético, híbrido, positivista, evolucionista presentes na obra dos mais destacados representantes políticos e intelectuais do Império. Caberia aqui levantar a seguinte questão: como as diferentes idéias de Brasil se expressavam nas políticas de administração que foram implantadas na província fluminense?

Discutimos a hipótese de que as idéias sobre liberalismo, povo, nação e civilização, amplamente debatidas neste contexto foram traduzidas nos projetos e planos de ocupação, bem como nas propostas de administração do Brasil, ou seja que tais idéias incorporaram, também, os ideais iluministas, positivistas, darwinistas e evolucionistas.

No estudo em tela, ressaltamos os debates sobre a ausência de uma administração política e econômica aos moldes dos países civilizados, como sendo um dos eixos estruturadores da política imperial. Conforme ressaltado pelos principais representantes políticos do Império, os desafios enfrentados para o progresso e civilização do Brasil poderiam ser resolvidos se houvesse mais investimentos na construção de estradas, pontes e aterramento em áreas alagadiças; se postos de arrecadação fossem implantados em diferentes pontos do território e se fosse adotado um regime político que garantisse uma perfeita representação provincial, refletindo uma relação de equilíbrio de poderes e distribuição de recursos. Na mesma linha, os representantes políticos ressaltavam que as políticas administrativas deveriam ser viabilizadas se maiores investimentos do Estado fossem feitos e se houvesse um maior esclarecimento sobre os fundamentos teóricos do direito administrativo.¹³ Nesse sentido, a separação do direito civil, praticado para os entes privados e o direito administrativo, representante da causa pública, seria uma medida necessária para viabilizar uma “perfeita” relação de forças entre a esfera pública e privada, permitindo, assim, a permanência e consolidação do Estado nas mais distantes localidades.

É nesta perspectiva que notamos que havia uma relação entre política administrativa e território, ou seja, fundava-se no século XIX¹⁴ uma política de ordenamento territorial

¹³ Conforme assinala Visconde do Uruguai em seu livro “Ensaio Sobre Direito Administrativo”, publicado no ano de () “O direito administrativo rege direitos e interesses sociais. O civil ou privado, direitos e interesses privados. O direito administrativo versa em geral sobre interesses de ordem pública. O civil ou privado sobre títulos, convenções e provas autênticas”. (2004: 104)

¹⁴ Obviamente muito do que existe em termos de direito administrativo foi herdado do período colonial, no entanto, compreendemos que quando o Brasil se tornou independente novos desafios se

estruturada pelo modelo administrativo implantado no Brasil após a sua independência. Nesse sentido, os planos de administração que foram elaborados buscando superar os desafios para tornar o país mais unificado e civilizado nos indicam a construção de uma política que teve como diretriz a afirmação do poder de um Estado territorial. Portanto, os enunciados da política administrativa constituíram-se em propostas de uso e controle do território, já que foram estruturados para permitir uma maior representação do Estado nos lugares, e nessa linha, das atividades e do poder nele concentrados.

É nesta linha que a discussão sobre a melhor forma de representação política do poder, um problema que era compreendido como um empecilho ao desenvolvimento da nação se tornou central para o Estado Imperial. Portanto, os debates sobre “centralização” e “descentralização”, capitaneadas na época pelos intelectuais e por agentes do poder econômico, vão redimensionar a discussão sobre como os diferentes poderes podem se fazer representados na escala da Nação, recém constituída. Desta forma, os debates sobre o melhor modelo de administrar o país,¹⁵ além de apontarem a disputa entre os setores políticos opostos, revelavam os fundamentos territoriais que deram suporte a representação política que foi privilegiada. Portanto, a maior ou menor centralização do poder, proposta amplamente discutida na época, além de indicar um jogo de escalas que evidencia os atributos materiais e sociais do espaço/território usado, revelavam os interesses dos agentes locais/regionais/nacionais.

Neste aspecto, compartilhamos das discussões feitas por Costa (2000) quando analisa a representação política adotada recentemente no Brasil e suas implicações com o território, concordando com as conclusões do autor de que existe uma relação entre administração do Estado e território. Entretanto, identificamos que também no século XIX tendo em vista a necessidade de afirmação do novo Estado-Nação, a identificação do sistema político e administrativo e suas relações com o território nos fornecem elementos para explicar a organização espacial das sociedades nas escalas territoriais locais e regionais. Compreendemos, portanto, que esses debates revelavam duas formas de uso a ser feito no território, indicadores que eram de propostas de concentração e desconcentração dos poderes políticos, econômicos e sociais. Por outro lado, conforme apontam historiadores e cientistas políticos, as diferentes concepções de sistemas de representação do poder indicam o contexto de crise política sendo, portanto, sinalizador de dois projetos hegemônicos para o país, aparentemente antagônicos.

Política e ordenamento do território: as propostas de centralização e descentralização política.

colocaram para a elite política permanecer no poder, desenhando-se novas possibilidades de administração do Brasil.

¹⁵ Daí a quantidade de reformas administrativas que foram anunciadas e implantadas no século XIX.

O contexto que fez emergir o debate de como melhor promover o desenvolvimento do país é discutido amplamente pela historiografia nacional¹⁶. De uma forma geral, os estudos ressaltam a falta de definição de uma política econômica e a frágil estrutura do Estado, num momento em que se colocam novos desafios para o país, recentemente tornado nação, tais como: o poder dos agricultores, a emergência de uma burguesia comercial, como classe que reivindica o poder, o crescimento das cidades e da população urbana livre, a insurreição dos escravos e, finalmente, mas não menos importante, a frágil estrutura política e administrativa do Estado brasileiro. Reflexo da luta entre os poderes locais e central e de afirmação do público sobre o privado, em meio a uma conjuntura de crise econômica, social e política, os intelectuais do corpo do Estado discutem o futuro do novo país.

Os debates sobre o modelo político brasileiro baseavam-se nas idéias e propostas das nações desenvolvidas, como a França, os Estados Unidos e a Inglaterra. Noções de democracia e teorias do Estado eram confrontadas e fervilhava nas Assembléias, no Senado e nas Câmaras, uma discussão intensa sobre a melhor forma de organização política, econômica e espacial do território brasileiro. Inserida neste contexto e expressando a luta ideológica e intelectual duas teses de como governar o Brasil se disseminaram: a tese centralista e a que propunha a descentralização política. Expressando pontos de vistas filosóficos e políticos aparentemente diferenciados, os defensores das respectivas teses deram o “ponta pé” inicial ao debate que se prolongou durante décadas.

Os principais atores dessa discussão foram Paulino José Soares de Souza - Visconde do Uruguai - representante da elite intelectual e político fluminense e, inicialmente, defensor ferrenho da centralização do poder e Tavares Bastos, que e seu livro “A Província”, publicado em 1870, defendia a implantação do federalismo no Brasil, tendo como exemplo o modelo norte americano.

Sumariamente, para os defensores da tese centralista, uma melhor administração do Império implicava numa divisão não só dos poderes, mas numa organização espacial que canalizasse os recursos para o governo central; daí a proposta de diminuição dos poderes das províncias e a definição de instrumentos que permitissem a canalização dos recursos

¹⁶ Incluir os seguintes bibliografias: MATTOS, Ilmar Rohloff de . “ O Lavrador e o construtor: o visconde do Uruguai e a construção do Imperial” . 1) In: PRADO, Maria Emília (org.), *O Estado como Vocação: Idéias e práticas políticas no Brasil oitocentista*. Rio de Janeiro: Acess, 1999; 2) MAGALHAES Jr., R *Três panfletários do Segundo Reinado*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1956.; 3) RODRIGUES, José Honório (dir. geral, org. e introd.) *Atas do Conselho de Estado Pleno*. Terceiro Conselho de Estado. Brasília: Senado Federal, vols. IV-VI, 1978; 4) FERRREIRA, Gabriela Nunes. *Centralização e descentralização no Império: o debate entre Taveres Bastos e Visconde de Uruguai*. São Paulo: Editora 34, 1999; 5) CARVALHO, José Murilo de. “ Federalismo e centralización em el Império brasileiro: história y argumento”. In: CARMAGNANI, Marcello (coord.) *Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina*. México: Fondo de Cultura Económica, 1993. URUGUAY, VISCONDE DO. *Estudos práticos sobre a admnistração das províncias no Brasil*. Primeira Parte. Acto Adicional. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1865, 2 tomos.

para o governo central. A grande centralização política revelaria, como nos afirma o Visconde do Uruguai em sua obra “Ensaio Sobre Direito Administrativo”, um forte poder administrativo geral e o contrário a ação e competência das autoridades locais.

Por outro lado, a tese federalista defendia uma maior divisão dos poderes entre as autoridades provinciais e o governo central, o que permitiria maior autonomia política e financeira das localidades.

Os diferentes perfis do Brasil traçados pela elite intelectual no século XIX indicavam que as propostas políticas deste período estavam relacionadas às idéias e concepções de controle de fluxos de produtos, população e ordens. Ou seja, os debates dos pensadores sobre direito político e administrativo, como é o caso daquele feito pelo Visconde do Uruguai, sobre o melhor arranjo jurídico do poder, sinalizavam uma lógica de uso dos espaços, visando a unificação política e territorial do país. A idéia apresentada sustenta-se tanto nas discussões travadas pelos intelectuais que acentuavam a necessidade de melhor administrar o território, tendo em vista o estado “deplorável” da administração da justiça, bem como nos dados e informações constantes nos relatórios da Província do Rio de Janeiro. Sumariamente estes dados e informações nos revelam que associado ao crescimento da rede de estradas, coletorias e barreiras, ampliaram-se às funções militares, coletoras e fiscalizadoras do Estado. Tais indicadores nos levam a acreditar, que embora com efeitos limitados, a política imperial promoveu a expansão do poder público e das atividades econômicas, unificando os diferentes interesses dos agentes de produção e do Estado. Tal aspecto nos faz retomar a tese da existência de uma política de ordenamento territorial, política expressa através das medidas que promoveram o fortalecimento do poder executivo e, conseqüentemente, a diminuição do poder das Câmaras, ou seja, a ampliação da escala nacional e a aparente diminuição da escala regional/local. Neste aspecto, cabe destacar a reforma do ato adicional realizada em 1840 que teve a intenção de reduzir o poder das Assembléias provinciais e reintroduzir o Conselho de Estado. Esta medida, conforme asseveram seus defensores, visava recuperar a “Razão Nacional” em detrimento de “vozes mesquinhas de influencias locais e de interesses particulares”.

Estamos convencidos de que as diferentes estratégias políticas discutidas pelos intelectuais e políticos do Império definiram uma nova lógica de uso do território que se difunde material e simbolicamente para atender a propósitos doutrinários do Estado em suas diferentes instâncias, demonstrando, portanto, uma racionalidade política e administrativa que foi longamente constituída tendo em vista as contingências sócio-espaciais do território brasileiro.

Para ilustrar os fundamentos dos debates sobre política administrativa, apresentaremos, sumariamente a tese centralista desenvolvida pelo Visconde do Uruguai na

obra “Ensaio Sobre Direito Administrativo”, publicado em 1861. Procuramos com essa apresentação demonstrar dois aspectos: em primeiro lugar, a vivacidade que o tema espaço adquiriu nas propostas de administração política discutidas e implantadas durante o período imperial e, em segundo, reafirmar que uma política de ordenamento territorial teve suas raízes neste período e consagrou-se a partir da produção de uma rede de estradas articuladas a um circuito produtivo que se estabelecia nos novos embriões urbanos que foram surgindo e se disseminando no século XIX.

As propostas do Visconde do Uruguai

Paulino José de Oliveira Soares de Souza, presidente e vice-presidente da Província do Rio de Janeiro e, posteriormente Ministro dos Estrangeiros destacou-se pelo seu papel como construtor do Império.¹⁷ Em sua trajetória profissional, ocupou cargos na Intendência Geral de Polícia como Juiz do Cível da 2ª Vara da Corte¹⁸ e em demais órgãos, tendo sido designado em 1833 devido ao seu serviço exemplar, para fazer parte da reforma da legislação do País. Foi de sua autoria as propostas de mudanças de órgãos e serviços, como a estruturação do partido conservador.¹⁹

O cenário político que caracterizou a atuação de Paulino e seu grupo foi o de luta política, entre os anos de 1831 e 1837, quando então os caramurus – à direita e os exaltados - à esquerda- disputavam o poder. Paulino, pertencente à nova geração de políticos que se afirmou no poder por meio de alianças com os grandes proprietários rurais, teve uma destacada atuação na época, ao mediar as disputas, solucionando em parte os conflitos políticos e sócio-espaciais que colocavam em risco a unidade da nação. Do conjunto de propostas que tiveram participação dos *moderados*, grupo que Paulino se filiava na época,²⁰ destaca-se a promulgação do Ato Adicional de 1834, ampliando o poder das províncias e criando as Assembléias Provinciais.²¹ Esta medida definiu novas atribuições as províncias, possibilitando a arrecadação de renda própria e a ampliação do poder de seus presidentes.²²

¹⁷ A sua importância está relacionada ao peso econômico e político que adquiriu ao se aliar a famílias que eram grandes proprietárias de terras no Rio de Janeiro, Espírito Santo e Minas Gerais. De acordo com Carvalho (2002) a vida política de Paulino teve início com a criação de laços de parentesco entre vários políticos jovens e sem fortuna, que se casaram com filhas de proprietários rurais do Rio de Janeiro, a partir de 1831.

¹⁸ Cargo oferecido de seu amigo Honório Hermeto, seu colega de Coimbra.

¹⁹ Da qual fazia parte também Honório Hermeto Carneiro Leão e Joaquim José Rodrigues Torres.

²⁰ Do grupo dos moderados destaca-se Evaristo da Veiga, o padre Diogo Antônio Feijó, Honório Hermeto e Bernardo Pereira de Vasconcelos.

²¹ Também foram propostas, a extinção do Conselho de Estado e a diminuição do centralismo político, proposta que estava presente na Constituição de 1824.

²² Na concepção de Carvalho (2002: 16) “para se chegar perto do modelo de federalismo norte americano, faltou apenas a introdução da eleição dos presidentes da província”.

Como *moderado*, foi colocado na chapa por Evaristo da Veiga para eleição da primeira legislatura da Assembléia Provincial do Rio de Janeiro, iniciando como nos afirma Carvalho (2002), a sua carreira política. No ano de 1836 ocupou o cargo de presidente da província do Rio de Janeiro, mandato interrompido em função da oposição a Diogo Antonio Feijó, e reiniciado após a renúncia deste regente. Assumindo o poder em pleno *Regresso*²³, elaborou entre os anos de 1840 e 1841, juntamente com Bernardo Pereira de Vasconcelos, a mudança do Ato Adicional, a reforma do Código de Processo Criminal e a lei do Conselho de Estado.²⁴ Tais medidas, consideradas de caráter centralizador, vão diminuir o poder das Assembléias provinciais e ampliar o poder do Executivo. Apesar de radicais e terem sido alvo de duras críticas dos políticos liberais, passados dez anos, as medidas do *Regresso* não incomodavam tanto, como anteriormente.²⁵ Na concepção de Carvalho (op.cit) este processo pode ser explicado devido a alternância de poder entre os liberais e caramurus, costurando os interesses das camadas sociais hegemônicas e o acordo entre as elites, supostamente opositoras, em torno de um projeto comum.

Paulino passou a ser visconde em 1854 e assumiu a missão de representar os interesses brasileiros junto à França na discussão sobre as fronteiras com a Guiana francesa. Segundo Carvalho (op.cit), a estadia na Europa mudou a direção política do visconde após a seu retorno ao Brasil. Impressionado com as instituições francesas e com menos disposição de participar de disputas políticas, Paulino quando volta ao país se dedica aos estudos e a família, afastando-se paulatinamente da carreira política. Neste contexto, na concepção de Lemos (1996) vai se consagrar como eminente teórico do Estado ao lançar *Ensaio sobre o Direito Administrativo* em 1862, na qual se difundiram as principais idéias sobre direito administrativo e estrutura do Estado.

A leitura deste livro nos esclarece sobre alguns pontos que eram os principais temas de debate naquele contexto: quais sejam: como legitimar o Estado e como fazê-lo representar nos diferentes pontos do território. Já no preâmbulo do *Ensaio sobre Direito Administrativo*, esta preocupação fica expressa quando o autor apresenta a sua impressão sobre as instituições administrativas da França e da Inglaterra. No seu entendimento o desenvolvimento desses países está vinculado diretamente ao elevado nível de organização das instituições administrativas. Tal constatação faz com que Paulino indique a necessidade de promover uma mudança na forma como o Brasil deveria organizar as suas instituições e a maneira de administrá-la.

²³ Momento político caracterizado pela participação ativa dos políticos conservadores no poder e pela adoção de medidas de ordem administrativa e política que redefinem o arranjo institucional anterior.

²⁴ Segundo Carvalho (2002), as leis do Regresso promoveram uma série de revoltas nos líderes liberais, sobretudo entre os políticos mineiros e paulistas.

²⁵ Para o autor, as preocupações dos políticos que disputavam o poder a partir de 1850 relacionavam-se a política externa, sobretudo a questão do tráfico de escravo.

“Estou convencido de que as nossas instituições administrativas requerem, sobre muitos pontos, sem alteração de bases constitucionais, desenvolvimento e melhoramentos consideráveis, preenchidas muitas lacunas que apresentam.”(Visconde do Uruguai, 1862, apud Carvalho: 2002, p.74)

Ao iniciar o texto fez apreciações sobre as diferentes divisões e concepções sobre a matéria do direito, até chegar ao ponto onde situa o campo de atuação do direito administrativo, que para o autor, está inserido no direito público interno ou constitucional. Citando um importante autor, Visconde assinala que:

“O direito administrativo propriamente dito, diz ele, é a ciência da ação e da competência do poder Executivo, das administrações gerais e locais e dos conselhos administrativos, em suas relações com os interesses ou direitos dos administrados ou com o *interesse geral do Estado*” (Visconde do Uruguai, 1862, apud, Carvalho:2002, 84).

Nesse sentido, para o autor, o direito administrativo em um país era definido pelo jogo complexo das regras ou leis que determinariam as relações entre administradores e administrados. Ramo subordinado do direito constitucional, a função primordial do direito administrativo era organizar internamente o Estado, regulando as ações entre os diferentes agentes. Assim, como principais objetivos tinha: execução material dos diferentes serviços prestados pelo Estado e a definição das regras que estabelecessem as relações entre os entes públicos e privados. Do ponto de vista técnico, tinha como atribuição regular todas as matérias do Estado, tais como a segurança, a propriedade, os socorros públicos, etc., ficando incumbido de organizar a forma como estes serviços seriam prestados com vistas a garantir a sua justa distribuição e controle. Na perspectiva de Uruguai, a implementação de uma política administrativa um caminho para promover maior liberdade política, assegurando assim o desenvolvimento do país.

No entanto, para que isso ocorresse o autor assinalava a necessidade de mudar a legislação, considerando os aspectos práticos, ou seja, era necessário avaliar as instituições administrativas, identificando como e porquê não funcionavam ou funcionavam precariamente. Outro aspecto levantado pelo Visconde do Uruguai era o da necessidade de ter o apoio da opinião pública para implementação das propostas do Estado, pois na sua avaliação só a instituição de um espírito público era capaz de legitimar as mudanças.

Conforme descrito pelo Visconde do Uruguai, o imperativo de distinguir o que é público e privado (entre o direito administrativo e o civil) não negaria a relação entre ação administrativa e ação civil, mas sim uma necessidade institucional de afirmação de uma ordem política que pudesse garantir o progresso da nação, resguardando os interesses públicos.

(...) A organização, formas e ação administrativas estão intimamente ligadas com a organização, formas e ação dos poderes políticos. São, portanto, ainda que vivam e se movam separadamente, inseparáveis e dependentes dos princípios em que se baseia a organização política”(Visconde do Uruguai, p.89).

Assim, para autor, a necessária consolidação do poder administrativo não implicaria numa autonomização deste em relação ao poder político, pois conforme suas palavras, o poder administrativo é secundário e subordinado ao poder político. Para Paulino, o que configuraria a diferença entre um poder e outro era a estrutura organizacional montada para o seu exercício. No caso da organização administrativa, o seu estabelecimento implicaria na montagem de um grupo de agentes de ordens diversas, disseminados pelas diferentes circunscrições territoriais.

Na discussão feita por Paulino sobre a diferenciação entre o poder legislativo e o administrativo, coloca-nos que os atos do poder administrativo estavam subordinados ao poder legislativo, cabendo a administração a ação, ou seja, o estabelecimento de um conjunto de regras, medidas especiais e locais no sentido implementa-lo. Assim: “o legislador dispõe. O administrador aplica (...) A administração é a força viva que torna a lei ativa e sensível. É o instrumento organizado que dá à lei o poder exterior e que imprime o movimento nos negócios públicos”(op cit, pág. 113) .

Quando fez a distinção entre o poder administrativo e judiciário, Visconde do Uruguai coloca a sua insatisfação com as “invasões” do Judiciário em assuntos administrativos, indicando a necessidade de rever o Código Penal. Reclamando que esta “invasão” manifestaria uma imperfeição no modelo de organização portuguesa implantado no Brasil, o autor afirma-nos que no passado “ Incumbia a autoridade judiciárias, a administração de muitos ramos e a solução de muitas questões de natureza contenciosa administrativa. Reunidos nas mãos do mesmo poder, não se discriminava o contencioso judiciário e administrativo” (...) Cabe ao poder Judicial punir os crimes e regular os direitos privados, por meio da aplicação especial das leis da ordem penal e civil. O poder administrativo aplica as leis de ordem pública e de interesse mais ou menos geral. Procede por meio de execução geral e providências gerais, salvo quando decide sobre dificuldades especiais tais que opõem o direito dos particulares à execução de medidas de interesse geral, o que dá lugar ao contencioso administrativo” (Visconde do Uruguai, p.100)

Assim, para o autor:

“O juiz não tem, ou pelo menos não deve ter, poder discricionário. Limita-se a aplicar as leis em sentido estrito e rigoroso; prescinde da equidade, ainda que a aplicação rigorosa da lei fira. Os juizes são ou devem ser inamovíveis, perpétuos e independentes, e as suas decisões quando passam em julgado são irrevogáveis e soberanas. A administração, pelo

contrário, atende à equidade, às circunstâncias, tempos, lugares e interesses, e não pode deixar de ter, até certo grau, e estabelecido pelas leis, um certo poder discricionário. O interesse público é sua lei suprema. Dá conta de seus atos que podem ser modificados e revogados. Seus agentes não são inamovíveis, nem perpétuos, nem independentes, podem ser mudados e demitidos. É portanto de sua natureza movediça e sujeita a variar à medida que variam os objetos e interesses dos quais se ocupa” (op cit, p.102)

A leitura da obra escrita por Visconde do Uruguai nos leva a perceber alguns importantes aspectos que caracterizavam aquele contexto político, quais sejam: a busca desse teórico em refletir sobre a realidade de um país onde a questão da legitimação do poder do Estado ainda é um ponto de discussão e discordância, daí a existência de inúmeras propostas. Como nos coloca Costa (1999) neste contexto, ampliaram-se os debates sobre a estrutura de poder que o Estado deveria assumir, sendo as discussões sobre o Código de Processo Criminal e a do Ato Adicional, representativas de ideais dos grupos que disputavam o poder.²⁶ O segundo aspecto é a filiação de seu pensamento a matriz positivista, revelando a influência teórica, notadamente dos mestres franceses que vão inspirar as obras e ações dos principais ideólogos do Estado. Neste sentido, a discussão sobre a necessidade de separação dos poderes e funções dos diferentes órgãos, assegurando o funcionamento harmônico de um sistema administrativo e sem contaminação dos interesses privados, a criação e redefinição de instituições que viabilizassem os diferentes modelo de Estado e a criação de uma estrutura administrativa que atuasse nas mais distantes localidades. Esta matriz também se manifestaria na preocupação do autor em discutir a cientificidade do direito administrativo.²⁷ Neste aspecto, o autor expressa o caráter e a natureza distinta do direito administrativo, matéria que advoga como sendo científica, apesar da dificuldade de distinção deste campo tendo em vista a pouca discriminação da sua atuação e pelo fato de estar se reformulando tendo em vista as novas demandas do Estado moderno.²⁸

“O espírito de análise dos tempos modernos, as necessidades da civilização, a divisão dos poderes, a necessidade de procurar garantias para os direitos, trouxeram, com o andar dos tempos, a discriminação e a classificação das atribuições relativas à execução

²⁶ Assim, tanto o Código de Processo Criminal, como o Ato Adicional foram modificados na medida em que os grupos assumiam o poder.

²⁷ - Vide capítulo 8, cujo título é : “ O direito Administrativo constitui ciência?.

²⁸ Para Visconde do Uruguai a ciência da administração teria sua origem no trabalho do mestre e criador o barão De Gerando que no início do século XIX reuniu, classificou e publicou mais de oitenta mil textos de leis e regulamentos sobre os assuntos administrativos e no de visconde de Cormenin (Louis- Marie de Lahaye – 1788-1868) que: “reuniu em feixe os grandes princípios encerrados nos textos, e que constituem os laços invisíveis que os unem”. (Visconde do Uruguai, p.112).

das leis e à administração das sociedades, e portanto a criação de uma ciência distinta e separada, chamada direito administrativo” (Visconde do Uruguai, p. 111)

O caráter positivista se manifestaria, também, pela incorporação de métodos científicos para se atingir a perfeição, como a análise e a síntese. Interceptados pela estatística, instrumento que forneceria a base de informações necessárias para a tomada de decisões do Estado, tais métodos, na concepção de Uruguai, constituiriam-se em princípios de eterna verdade, portanto, fixos, válidos e aplicáveis em qualquer país. No entanto, para o autor apesar da doutrina científica ser a mesma, o seu modo de organização variava em função das circunstâncias do meio que seria diferente em cada país.

“Há com efeito regras de administração as quais devem ser apropriadas ao caráter nacional, aos costumes públicos, aos hábitos religiosos, à natureza do clima, às produções do solo, aos recursos da industria, à posição topográfica do país, finalmente a todos as circunstancias que caracterizam a existência de uma nação.” (op. cit, 113)

A preocupação com princípios norteadores, verdades inquestionáveis que dariam suporte para uma ação administrativa eficiente, portanto, estaria em estreita relação com a divisão política que o território assumiria, ou seja, os governos deveriam garantir uma perfeita divisão dos espaços. Assim, a divisão harmônica do território seria um fator que facilitaria a administração de um país, pois as repartições espaciais permitiriam: “prestar mútuas facilidades às administrações de diversa natureza, e dão lugar a que se auxiliem reciprocamente uma vez que estejam em harmonia. Deve portanto cada uma das ditas divisões coincidir o mais possível com as outras. Todas elas devem ser formadas em atenção ao território, à população, aos impostos que pagam e aos meios de comunicação: combinados esses elementos quanto seja possível combina-los”. (op. cit, p.115).

Notamos neste ponto que a preocupação do autor com a divisão territorial, uma questão que vem mobilizando diferentes governos republicanos já fazia parte do roteiro de problematização dos políticos e administradores do Império. Assim, questões como quais os critérios adequados para se dividir o território?, Qual a divisão territorial que melhor representa os anseios do Estado?; Quais as variáveis que melhor espelham a realidade espacial? aparecem na discussão de Uruguai, notadamente no capítulo nove do *Ensaio Sobre Direito Administrativo*, intitulado: *Influência da Divisão Territorial, População e Riqueza*.

Neste capítulo, o autor nos coloca que a falta de conhecimento do território brasileiro é um dos motivos que torna a política administrativa ineficaz e nesta linha vai afirmar que a ausência de critérios para a demarcação dos termos, comarcas, freguesias, vilas e municípios beneficiavam alguns grupos, notadamente aqueles interessados nos resultados

eleitorais. Neste aspecto, o autor sugere a adoção de novos critérios para a divisão dos territórios, pois:

“As influências eleitoras fazem, desfazem divisões, segundo as alianças que contarem e defecções que sofrem, dividem, subdividem, tornam a dividir a seu talante, e conforme lhes vai melhor nos seus cálculos eleitorais. Os partidos locais batem-se com essas divisões, e a organização e leis gerais que com elas se avenham como puderem” (op.cit 120)

Tal processo, na sua concepção, era resultado de uma imperfeição da legislação, notadamente aquela referente às atribuições da Assembléia Provincial, que por serem incompletas acabavam por criar conflitos em outras instâncias de decisão, daí a dificuldade de legislar sobre a matéria e de remediar os conflitos decorrentes das divisões que surgiam. Esta imperfeição levanta então o seguinte questionamento:

“Estariam as Assembléias Provinciais no seu direito criando as novas comarcas, termos ou freguesias? Sem dúvida; que o Ato adicional é claro. Arrogar-se-ia portanto a Assembléia Geral o direito de inutilizar aquele direito. Não há direito contra direito. A Assembléia Geral, não podendo revogar o ato, inutilizava-o indiretamente, teríamos o espetáculo do poder geral inutilizado, por virtude de uma lei, atos legítimos e competentes, embora muito inconvenientes, de outro poder, o qual, posto que secundário, não seria subordinado àquele na hipótese! Dar-se-ia um conflito criado, autorizado pela lei, cuja única solução seria a não execução legal de outra lei à qual constitucionalmente nada faltaria, para por ela se fazer obra! Teríamos uma lei autorizando a não executar outra lei! Que exemplo! O qual não poderia senão contribuir para tirar ainda mais força moral às Assembléias Provinciais.” (op. cit, p.122)

Analisando os inúmeros conflitos territoriais no Brasil decorrentes de tal processo, Visconde do Uruguai vai propor a adoção de um critério para se proceder as divisões territoriais, influenciado pela legislação estrangeira, notadamente a francesa e norte americana. Assim sugere, em primeiro lugar, a mudança na legislação brasileira que regulava a matéria e a adoção de um critério baseado no tamanho do território, à população, aos impostos e as comunicações. As divisões deveriam ser, na medida do possível, harmonicamente parecidas umas com as outras.

“A extensão territorial é por si só uma base insuficiente, porquanto uma porção do território, porventura o mais considerável, pode estar coberta de matas ou pântanos; outra porém, insignificante pela extensão povoada toda, de modo que não haja compensação.

A igualdade da população formaria divisões de uma desigualdade extraordinária, quanto a extensão, e seria uma base extremamente variável, que exigiria continuas

modificações, à medida que aumentasse ou decrescesse sensivelmente a população. A proporção dos impostos faria depender somente da riqueza as comodidades e direito dos cidadãos, e constituiria uma base tão variável como a precedente e como as condições econômicas dos povos.

Sendo cada um desses elementos por si só insuficiente, é preciso combiná-los. O território, naturalmente invariável, fixa a mobilidade dos outros dois elementos, riqueza e população, que variam continuamente, porque a massa da riqueza e população, que variam continuamente, porque a massa da riqueza e da população raramente é estacionária. Aumenta ou decai.

As divisões políticas, administrativas e judiciárias e a organização política, administrativa e judiciária são coisas que têm entre si a ligação a mais íntima, e devem estar em completa harmonia”

A extensão territorial é por si só uma base insuficiente, porquanto uma porção de território, porventura o mais considerável, pode estar coberta de matas ou pântanos; outra porém, insignificante pela extensão povoada toda, de modo que haja compensação. A igualdade da população formaria divisões de uma desigualdade extraordinária, quanto a extensão, e seria uma base extremamente variável, que exigiria contínuas modificações, à medida que aumentasse ou decrescesse sensivelmente a população” (op. cit, p. 115-116).

Ainda com relação aos atributos territoriais, Paulino afirmava que o principal fator responsável pelo pouco desenvolvimento do país era a dispersão da população em função da dificuldade de comunicações e, neste sentido, alertava para a necessidade de construção de estradas articulando os principais núcleos. No entanto, o Visconde ressaltava que estas estradas não deveriam ser construídas aleatoriamente, mas sim pensadas como um sistema, cuja função seria proporcionar uma maior funcionalidade e operacionalização da administração pública. No dizer do Visconde, a ação administrativa deveria ser confiada a uma série de agentes, dispostos em uma subordinação hierárquica, em harmonia com as divisões territoriais e o centro destas circunscrições territoriais deveriam ter agentes superiores imprimindo movimento as mesmas.

“São agentes diretos administrativos no centro do Império os ministros. São agentes diretos nas províncias os presidentes. Chamam-se agentes diretos porque estão em imediato contato com o chefe do poder Executivo ou seus ministros” (op. cit p. 203)

Segundo ele, a falta de uma comunicação eficiente no Brasil era extremamente prejudicial ao governo, pois “embaraça mais os melhoramentos das nossas divisões territoriais e da nossa administração” (op. cit, p. 119).

Ao discutir o exercício e funções de uma autoridade administrativa, Visconde do Uruguai mais uma vez assinalava duas idéias que colocavam o espaço em evidência: a de alcance territorial e extensão.

Notamos também que apesar do Visconde revelar em sua obra uma preocupação com a centralização do poder, as suas propostas de organização administrativa indicam um caminho para a harmonização, o desenvolvimento e consolidação do Estado com poderes descentralizados. Neste aspecto, ao propor a centralização, de um lado, e a distribuição eqüitativa da renda entre as províncias de outro, estaria o pensamento do Visconde de Uruguai articulando, paralelamente, os princípios de centralização e descentralização política, ficando claro a necessidade de adaptar as propostas às circunstâncias pelas quais o país estava passando.²⁹

Segundo o Visconde, a organização administrativa é um atributo essencial, um instrumento fundamental do poder Executivo governamental, pois por meio dela que o Estado tem contato com os particulares e também recebe suas reclamações. “o poder político é a cabeça, administração o braço” (p.91) ... O poder público serve-se da administração para fazer prevalecer o seu sistema, e dar aos serviços públicos um impulso em harmonia com suas vistas”.

Consideramos que as propostas de organização administrativa do Visconde revelavam uma preocupação em superar as barreiras políticas e sócio-espaciais, tendo em vista os problemas de ordem física – a falta de contato com as distantes localidades - como de ordem política – o grande poder dos agentes locais. Neste sentido, acabamos por concordar com Lemos (1996) sobre a característica eclética do pensamento de Paulino.

Ao passar parte desta obra denunciando a estrutura administrativa do país, afirmando inclusive a imaturidade e o caos das instituições existentes, caracterizadas, no seu entender, como confusas, sobretudo no que se referia aos assuntos políticos e administrativos, o autor tem como proposta a constituição de um novo Estado e de um novo princípio administrativo.

Para Carvalho (2000), estas considerações indicam uma crítica, ou auto crítica do Visconde que vai ocorrer em função das influências teóricas, sobretudo após o retorno da Europa, onde passou alguns anos como diplomata³⁰, como também pela experiência adquirida nos anos em que exerceu o cargo de presidente da Província do Rio de Janeiro. Por outro lado, os rumos que o Estado vai assumir a partir de 1853, também irão desenfrear

²⁹ Na visão de Lemos (op.cit), o realismo de Paulino, matriz que o filiará ao historicismo vincularia, portanto, o seu pensamento ao de Victor Cousin.

³⁰ Esta viagem objetiva negociar com Napoleão III um tratado de limites entre o Brasil e a Guiana francesa.

um conjunto de reflexões no autor, insatisfeito com a política de *conciliação* introduzida pelo marquês do Paraná, seu antigo amigo.³¹

De uma maneira geral seus depoimentos indicam grande frustração com o modelo de Estado vigente, caracterizado pela simbiose entre o público e o privado.

“Muitos não escrupulizam quanto aos meios para ganharem essa influencia contando que por meio dela farao juizes municipais, vigários, coletores, escrivães, delegados, subdelegados, contadores, distribuidores, partidores etc., em uma palavra governarão a terra, e poderão nulificar seus êmulos.”(p.95)

A construção de um novo arranjo espacial: os impactos das políticas centralizadoras na Província fluminense.

Na Província do Rio de Janeiro, o processo de conquista espacial teve impulso quando se instalaram nas cidades, os aparatos administrativos de controle político, econômico e segurança. Pode-se dizer que algumas cidades da Província por concentrarem certas atividades políticas e econômicas, criaram uma base de serviços necessários à circulação, com uma forte concentração econômica e política em algumas áreas, principalmente a partir de meados do século XIX. Associado às formas de controle sobre a distribuição de terras e a consolidação do poder público, as cidades da Província foram se estruturando interna e externamente mantendo vínculos econômicos e políticos que variavam segundo as contingências sócio-espaciais. É neste cenário que a rede urbana fluminense vai se estruturando e é também neste jogo envolvendo a escala local/regional que vai se estruturando na província fluminense, um espaço de produção e distribuição de mercadorias, ordens e informação. A ação do Estado, neste sentido, se consagra nas cidades por meio do enraizamento de práticas e normas sociais e na territorialização de seus objetivos e metas. Portanto, os suportes (próteses) criados pelo Estado viabilizaram o exercício do seu poder e a sua expansão em áreas até então pouco exploradas.

Passando a gozar de autonomia a partir de 14 de outubro de 1834 tomou posse na Província, o seu primeiro presidente, Dr. Joaquim José Rodrigues Torres, futuro Visconde de Itaboraí. A Assembléia Provincial, composta por trinta deputados, reunia as figuras da mais alta projeção regional e nacional como Evaristo Ferreira da Veiga, João Paulo dos Santos Barreto, José Clemente Pereira e Paulino José de Souza.

O território fluminense sempre se constituiu em lócus de ações fundiárias, seja no período da concessão das primeiras sesmarias ou no período que se seguiu logo após a expulsão dos jesuítas, no século XVIII. Essa situação perdurou mesmo sob égide da Lei de

³¹ Esta política, na concepção de Carvalho, teria modificado os rumos da política no Brasil, representando um golpe no partido conservador.

Terras promulgada em 1850 e de seu regulamento de 1854, definindo um novo regime de acesso à terra. A nova legislação tornou a Província palco das primeiras experiências de discriminação de terras públicas e privadas. Os impactos provocados por esta legislação, apesar de tímidos, foram diferentes para cada região, em cada município da Província.

Analisando as informações do Relatório do Presidente da Província do Rio de Janeiro para o ano 1843, notamos que surgiram inúmeras propostas visando fomentar a economia da Província, controlar os focos de rebelião que estavam ocorrendo em diferentes pontos do território e garantir a “segurança da propriedade”.³² Seus idealizadores forjavam discursos que se amparavam em teses liberais originárias das nações mais desenvolvidas. Estas idéias, sinteticamente, apontavam para a necessidade de se atingir o progresso e desenvolvimento pela via de investimento em atividades agrícolas e industriais, utilizando-se, na medida do possível, dos “braços laboriosos” dos imigrantes estrangeiros. O crescimento dessas atividades, na perspectiva dos governantes, também implicava numa melhor organização espacial e, nesse sentido, deveriam estar acompanhadas de medidas administrativas mais racionais, sobretudo porque a criação de vilas e freguesias - muitas vezes resultado dos caprichos de uma autoridade local - além de demandar gastos extras para o Estado, sempre resultava em conflitos territoriais envolvendo agentes públicos e privados. Conforme aponta o Relatórios da Província para o ano de 1849, na criação de novas vilas seria importante:

“uma lei por tanto, já por vezes solicitada, que regulasse esta matéria, tomando por base a população e desenvolvimento do commercio e da industria local, e suas proporções, exigindo certos esclarecimentos e dados positivos, que cortasse as pretensões e ambições desarrasoadas das localidades (Relatório da Província, 1849: 16).

O clima tenso, após a Independência do Brasil, provocado pela imprecisão dos limites físicos internos e externos das Províncias, bem como por outros fatores de ordem política e econômica, foi bastante acentuado na Província do Rio de Janeiro. Reclamava o presidente desta Província no ano de 1849 aos deputados da Assembléia, a deficiente divisão da antiga Província em comarcas, termos e freguesias, ressaltando que os conflitos se ampliavam em decorrência da imprecisão dos seus limites. Para a autoridade, as confusões estariam dificultando o bom andamento da justiça, daí em seu pronunciamento,

³² No discurso do Vice Presidente da Província do Rio de Janeiro, proferido em março de 1843 foi apontado o avanço obtido pela publicação do Código do Processo Criminal, estabelecendo novas regras para os crimes que proliferavam na região, inclusive aqueles relacionados aos limites das propriedades rurais.

chamar a atenção da Assembléia para os problemas de limites com a Província de Minas Gerais e nos municípios de Campos.³³

As disputas territoriais, processo que estava no bojo desses conflitos, indicam a nosso ver um problema que vai se aprofundar após 1850, ano em que foi promulgada a Lei de Terras. Esta Lei, ao mudar regime de concessão de terras, promoverá a sua valorização, demandando, portanto, um esforço do Estado no sentido de resolver as questões relativas às “invasões”, tanto nas áreas públicas como nas propriedades privadas.

Com a promulgação desta Lei, a questão da concessão das terras públicas e privadas tornou-se decisiva, pois passou a ser necessário, o parcelamento, a exata estipulação por escrito de suas frações, em planta e, acima de tudo no próprio local. Também a imposição dos limites exatos, seu nítido contorno e sua área precisa. “Em tal momento, ainda mais quando se trata de pontos tão cheios de gente e de interesses, ou seja, as concentrações urbanas, o plano das mesmas, a planta de um novo bairro ou loteamento, de uma quadra e de seus lotes, a fronteira da rua com cada um e dos lotes entre si, passam a exigir uma precisão, medição e demarcação. (Marx, 1991:104).

No caso do Rio de Janeiro, a forma como Estado Imperial conduzirá os conflitos territoriais nas diferentes regiões da Província parece nos sugerir que houve um estímulo à criação de vilas e cidades, bem como a ligação destas, por meio de aberturas de caminhos em vários pontos do território (Ver mapas).

Apesar de toda preocupação no sentido de controlar tal processo, conforme apontam as declarações dos Presidentes da Província em vários anos, é notório que novas regras de uso destes espaços foram instituídas, bem como o estímulo à instalação de equipamentos urbanos, sobretudo os relacionados à arrecadação de impostos e controle dos conflitos. A “dança das fronteiras” que vai caracterizar a Província a partir de 1850 indicará, portanto, não só os albos da economia cafeeira, mas a extensão da mão do Estado e a sua estratégia pelo poder e controle nas diferentes áreas deste território.

A disseminação de cidades e vilas no século XIX estaria também articulada à política de criação de núcleos de povoamento, proposta esta praticada antes da chegada de Dom João VI. Tal estratégia - expressa em alguns planos e ações governamentais relativos às terras devolutas - pode ser melhor compreendida a partir da análise dos projetos originários à Lei de Terras, cujo propósito seria, na perspectiva de Faoro (1958), “desenfeudar” o solo, subjacente à idéia de diminuir o poder da classe proprietária.

³³ Souza (1877) afirma que os limites da Província do Rio com Minas Gerais, Espírito Santo e São Paulo ainda não tinham sido definidos, sendo parte deles estabelecidos provisoriamente pelo Decreto de 19 de maio de 1843. Esta situação estaria aumentando as reclamações dos habitantes das regiões.

A discussão sobre qual o modelo de civilização mais adequado e conveniente para a Província, estaria também contida nas idéias de povoamento e colonização, tendo como desdobramento o debate, bastante conflituoso, sobre a pertinência ou não de se criar colônias de povoamento nas terras devolutas com a utilização de mão de obra imigrante. Se tais propostas na Província estariam ou não vinculadas a um novo modelo de economia e sociedade foi uma das questões discutidas por Fridman (2001) quando analisou as experiências das cidades de Nova Friburgo e Petrópolis - antigos núcleos coloniais. Ancorados no trinômio povoamento/colonização/urbanização, tais núcleos ilustrariam uma estratégia do Estado e dos agentes privados no sentido de expandir as fronteiras da economia cafeeira, numa área onde o controle político-administrativo se fazia necessário. De acordo com os argumentos de Fridman (op.cit), uma racionalidade estatal próxima à idéia de planejamento passou a ser dominante neste contexto, tendo repercussões importantes na organização do território fluminense no século XIX.

Sobre os conflitos de terra decorrentes da criação dos núcleos de povoamento, um dos aspectos levantados na análise de Fridman (op.cit), identificamos aquele resultante da promulgação da Lei nº 56 de 10 de maio de 1840, ao ler o relato feito pelo Presidente da Província do Rio de Janeiro no ano de 1841. Conforme assinalado neste documento, esta Lei ao desapropriar uma grande quantidade de terras, gerou manifestações contrárias dos grandes e pequenos proprietários no território fluminense.

Ao ter como proposta “a conquista do interior”, a política territorial adotada na Província parece ter tido grande êxito, pois conseguiu ao mesmo tempo, promover o povoamento do sertão e legitimar o poder imperial. Neste sentido, conforme nos coloca Lamego (1963), em torno da proposta de unidade nacional, o Imperador por meio de acordos estabelecidos com a aristocracia rural, teria levado a “civilização” ao sertão fluminense.³⁴

Portanto as questões como abastecimento da Província, conquista do sertão, aumento das rendas e legitimação do poder imperial que fundamentaram as propostas de incentivo à produção em pequenos lotes e, nesta linha, o estímulo à imigração e a criação de núcleos coloniais, a política de abertura de estradas e incentivo à criação de vilas e cidades, nos pareceu ter tido eficácia, apesar do pouco sucesso alcançado em algumas áreas.³⁵

³⁴ Fridman (2001) vai nos lembrar a filiação teórica de Lamego ao interpretar as ações dos agentes públicos e privados como resultado de um processo “natural” de disseminação de uma cultura e sociedade, idéia esta contida nas teorias difusionistas de Frederic Ratzel.

³⁵ No entanto, por terem sido estas propostas contrárias aos interesses dos grandes proprietários, geraram inúmeros conflitos que ocasionaram o abandono de muitas delas.

Por meio do incentivo a abertura dos caminhos, processo este que dava continuidade a uma política empreendida a partir do século XVIII, passou o Estado Imperial a investir cada vez mais em obras públicas. Um outro dado que poderá ilustrar tal processo diz respeito ao aumento da rede de *Coletorias* e *Barreiras*,³⁶ que se expande a partir de então, denotando um projeto no sentido de incrementar a arrecadação e o controle dos fluxos na Província. Nos pareceu também que o estímulo à criação de novas vilas e cidades apesar de ter fortalecido o poder das localidades, criou condições para a ampliação do poder central emanado pela autoridade imperial. Os dados do Quadro 1 que revelam a ampliação das rendas arrecadadas pelo imposto da décima urbana, podem indicar tanto um processo de valorização das terras nas antigas cidades fluminenses, como uma melhor instrumentalização na forma de arrecadação dos imposto por parte do Estado.

Quadro 1

Demonstrativo da Receita da Província do Rio de Janeiro Arrecadada do Imposto Décima Urbana	
Ano Financeiro	Valor
1841-1842	15:995\$152
1842-1843	29:833\$691
1843-1844	35:210\$686
1844-1845	42:403\$788
1846-1847	48:275\$327
1847-1848	54:585\$914
1848-1849	57:720\$045

Fonte: Relatório do vice-presidente da Província do Rio de Janeiro, 1852.

Desta forma, somos levados a suspeitar que na Província, as cidades que foram fundadas associadas a uma rede de circulação consagraram um tipo de representação e de prática espacial que tiveram um papel importante na organização de decisões institucionais e econômicas. Neste aspecto, surgiram como um projeto moderno, em vias de realização, de uma nova centralidade a do poder.

REFERÊNCIAS

BASILE, Marcello Otávio N. de G. O Império Brasileiro: Panorama Político. In *História Geral do Brasil*. LINHARES, Maria Yedda et.all (org.). Rio de Janeiro: Campos,1990.

³⁶ As "Collectorias" municipais foram criadas através da Lei de 7 de maio de 1842 regulando a cobrança das rendas provinciais e dando outras providências. Em 7 de dezembro do mesmo ano foi lançado e cobrança do imposto da décima urbana. As Barreiras tiveram origem no período colonial, mas foram alvo de políticas mais contundentes neste período. Cabe lembrar que a Administração da Fazenda da Província instalou-se em função desta demanda em 1º de julho de 1842.

COSTA, Wanderley Guilherme da. Política e Território na Democracia Institucional: os Desafios da Representação. In. CASTRO, Iná Elias (org.). Redescobrimdo o Brasil: 500 anos depois. Rio de Janeiro. Bertrand Brasil: FAPERJ, 2000.

GORENDER, Jacob. Brasil em Preto & Branco, o passado escravista que não passou. São Paulo: Senac, 2000.

IANNI, Octávio. A idéia de Brasil Moderno. São Paulo: Brasiliense, 1992.

LEMOS, Delma Guarani. O Pensamento Eclético na Província do Rio de Janeiro. Niterói/RJ: Editora da Universidade Federal Fluminense, 1996.

MACHADO, Lia Osório. As idéias no Lugar: Origens do Pensamento geográfico no Brasil: meio tropical, espaços vazios e idéia de ordem (1870-1930). In Geografia: Conceitos e Temas. Rio de Janeiro; Bertrand Brasil, 2001.

MORAES, Antonio Carlos Robert. Território e História no Brasil. São Paulo: Ed. Hucitec, 2002.

MOTTA, Márcia Maria Menendes. A Lei de Terras de 1850 e os Esforços na Discriminação das Terras Devolutas no Rio de Janeiro (1854-1883). In. SANTOS, Milton. O Brasil, território e sociedade no início do século XXI. Rio de Janeiro: Record, 2001.

PRADO JÚNIOR, Caio. Evolução Política do Brasil e outros Estudos. São Paulo: Brasiliense, 1957.

Fontes primárias:

Relatório do Presidente da Província do Rio de Janeiro na Abertura da Assembléia Legislativa Provincial de 1841. Nitheroy, 1842.

Relatório do Vice Presidente da Província do Rio de Janeiro na Abertura da Assembléia Legislativa Provincial em 5 de março de 1843, acompanhado do orçamento da receita e despeza para o anno financeiro de 1843-1844, e balanço do exercicio findo. Nitheroy – 1843.

Relatório do Presidente da Província do Rio de Janeiro na Abertura da Assembléia Legislativa Provincial de 1849, Nitheroy, 1850.

Relatório do Presidente da Província do Rio de Janeiro na Abertura da Assembléia Legislativa Provincial de 1852. Nitheroy, 1852.

Relatório da Repartição dos Negócios da Agricultura, Commercio e Obras Publicas – 1861.

ANEXOS

Mapa 1

Vias de Comunicação do Estado do Rio de Janeiro

