

CAPÍTULO 30: DA CENTRALIZAÇÃO



"On parle beaucoup de la centralisation, de l'unité administrative, elle a rendu d'immenses services à la France. Nous garderons beaucoup de ses formes, de ses règles, de ses maximes, de ses oeuvres; mais le temps de sa souveraineté est passé. Elle ne suffit plus aujourd'hui aux besoins dominants aux périls présents de notre société."

Guizot, *De la démocratie en France*¹⁵⁰

§ 1º: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES GERAIS HISTÓRICAS

O assunto da centralização é muito complexo. Liga-se estreitamente à organização política e administrativa e às circunstâncias das sociedades. Nas suas aplicações somente pode ser bem elucidado pelo estudo das instituições dos diferentes povos, das diferentes épocas, da educação, gênio e hábitos nacionais.

O Império Romano, na época em que se dissolveu, legou ao futuro os destroços de três grandes fatos sociais: 1º) um poder central único que teve durante a Realeza, a República e o Império; 2º) a administração das províncias romanas por delegados do poder central; 3º) o regime das suas municipalidades.

O poder central e soberano desapareceu com a invasão dos bárbaros e a vigorosa organização e centralização romana, base principal da gran-

¹⁵⁰ "Fala-se muito da centralização, da unidade administrativa; ela prestou imensos serviços à França. Nós guardaremos muitas de suas formas, de suas regras, de suas máximas, de suas obras; mas o tempo de sua soberania passou. Ela não é mais suficiente para as nossas necessidades dominantes, os perigos presentes em nossa sociedade." Guizot, *Da democracia na França*. (N. O.)

deza do Império, sumiu-se nas obscuras profundezas da anarquia da Média Idade.

Do quinto até o décimo século nada se encontra que seja fixo e estável, quer na ordem social quer na intelectual. Vêem-se tribos, bandos guerreiros, possuidores de feudos, deslocados, derribados uns pelos outros; existências isoladas, territórios divididos, o poder repartido por um grande número de pequenos soberanos,⁽²²⁹⁾ completa ausência de espírito público e nacional e de autoridade central. É um estado permanente de incerteza e de transformação. A unidade e a centralização desapareceram. A França é, por exemplo, ainda no undécimo século, um composto de pequenas nações regidas por soberanetes, quase completamente estranhos uns aos outros, salvo quando lutam para se despojarem. Havia bretões, aquitanos, provençais, normandos etc., não havia uma só nação, um só povo. O fracionamento feudal tinha rompido toda e qualquer unidade.

O que produziu todas as misérias da sociedade feudal na Média Idade, diz Tocqueville,¹³¹ foi estar o poder, *não somente de administrar, como também de governar*, repartido entre mil mãos, e fracionado por mil maneiras; a ausência de toda e qualquer centralização governamental impedia que as nações da Europa marchassem com energia para algum fim.

As dolorosas convulsões pelas quais, no momento em que escrevo estas palavras, está passando a Itália, para reunir as suas diversas frações em

⁽²²⁹⁾ "And although it has been said in one sense justly that the structure of a feudal Kingdom and a feudal barony was the same, the Kingdom being a great barony, and the barony a little Kingdom, yet they differed materially in this respect, that the power of the king was much less in his realm than that of the baron in his lordship. These are said to have been 1.115 baronial castles in England in the twelfth century... The whole arrangements civil and military of the feudal system, were such as to render it quite impossible that the crown should have any steady or considerable authority at home, or any regular power abroad." [E embora se tenha dito, de certo modo com razão, que a estrutura de um Reino feudal e de um baronato feudal era a mesma, o Reino sendo um grande baronato, e o baronato um pequeno Reino, contudo eles diferiam materialmente neste aspecto, de que o poder do rei era muito menor em seu reino do que o do barão em sua senhoria. Estima-se que havia 1.115 castelos baroniais na Inglaterra no século XII... Todo o arranjo civil e militar do sistema feudal era de tal ordem que tornava de fato impossível para a Coroa possuir qualquer autoridade constante ou considerável em seu território, ou qualquer poder regular fora dele.] Brougham, *Political philosophy* [Filosofia política], parte 1, cap. 9, "Feudal system" ["Sistema feudal"].

¹³¹ Charles Alexis Henri Clével de Tocqueville (1805-1859), historiador e político francês. (N. O.)

redor de um centro, são mais uma prova da dificuldade de reunir e centralizar aquilo que tem vivido dividido e descentralizado.⁽²⁵⁰⁾

A feudalidade nascida da fraqueza do poder e da extinção de um centro forte, na Idade Média, foi a centralização desorganizada, a anarquia organizada, o retalhamento do território e do poder, e uma centralização parcial e relativa.

Somente do décimo século por diante, com a fusão dos elementos cristãos e germânico, começou o desenvolvimento da civilização moderna, cuja qualidade essencial é a unidade e a centralização.

E por isso um dos maiores adversários da centralização na França, Bechard, *De l'administration intérieure de la France*, confessa que a centralização é o mais poderoso instrumento da civilização. É a mesma civilização, acrescenta ele.

A História narra longamente as seculares e porfiadas lutas que a realeza teve de sustentar para chegar à unidade e à centralização do poder absoluto,⁽²⁵¹⁾ e talvez tirânico em muitos países e épocas, porém preferível ao poder também absoluto e tirânico de muitos tiranetes. O poder tirânico que está perto é mais insuportável do que o que está longe.

A realeza prestou assim aos povos e à causa da civilização o mais assinalado serviço.

Terminada a reação contra o feudalismo, morto este, conquistadas pela realeza a unidade e a centralização do poder, alguns pouco aplicáveis exemplos da antiguidade e de algumas nações modernas, o movimento progressivo do espírito humano, a Revolução Francesa, trouxeram a reação contra a excessiva unidade e concentração do poder real, isto é, contra o poder absoluto. A divisão dos poderes foi uma das maiores conquistas em prol da liberdade. Bons e livres engenhos começaram a combinar os meios de conseguir, conservada aquela soma de unidade e centralização, que é indispensá-

⁽²⁵⁰⁾ Vém-me ao bico da pena, como aplicáveis à revolução pela qual está passando a Itália, aqueles magníficos versos com que um dos seus maiores poetas descreve uma erupção do Etna:

Interdum scopulis avulsaque cervice montis! Erigit eructans, liquefactaque saxa sub auras!
Cum gemitu glomerat fundoque exardet inno. [A intervalos, (o Etna) lança, vomitando, rochas e as arrancadas entranhas do monte e atira pelos ares, com rugido, pedras liquefeitas, e referve no abismo profundo.] *Encida*, I, 3°.

⁽²⁵¹⁾ Pensava-se então segundo as expressões de Tácito, *eam conditionem esse imperandi, ut non aliter ratio constet, quam si uni reddatur* ["... é condição de domínio a de que não haja prestação de contas, se não dada a um só". *Annals*, I, VI, 5. (N. L.)].

vel nas monarquias e geralmente em qualquer forma estável de governo, garantias suficientes contra as demasias e desmandos daquele poder, por meio de combinações mais ou menos engenhosas, mais ou menos acertadas, mais ou menos práticas e aplicáveis.

O Brasil não tomou parte naquelas lutas. Tivemos a fortuna de vir depois, e de aproveitar, na Constituição que nos rege, o fruto de tantas lutas, de tantas dores e de tanta experiência.

Herdamos a centralização da monarquia portuguesa. Quando veio a Independência e com ela a Constituição que nos rege, saíamos da administração dos capitães-generais, dos ouvidores de comarca, dos provedores, dos juizes de fora e ordinários, dos almotacés, das Câmaras da Ordenação do Livro I etc. Não tínhamos, como a formaram os ingleses por séculos, como a tiveram herdada os Estados Unidos, uma educação que nos habilitasse praticamente para nos governarmos nós mesmos; não podíamos ter adquirido os hábitos e o senso prático para isso necessários.⁽²⁵²⁾ Os homens mais adiantados em idéias liberais tinham ido bebê-las nas fontes as mais exageradas, e tendiam a tomar por modelo as instituições dos Estados Unidos como a mais genuína e pura expressão do liberalismo. Por outro lado, os homens chamados para o poder manifestavam tendências de conservar o que existia, e somente tinham estudado e conheciam, em lugar de se porem à frente de justas e razoáveis reformas práticas, acomodadas às circunstâncias do país, que operassem a transição. Pelo que respeita às nossas primeiras legislaturas pode-se dizer delas o que Mirabeau disse da Assembléa Constituinte da França: "chacun savait alors ce qu'il fallait renverser, ne savait ce qu'il fallait établir."⁽²⁵³⁾

⁽²⁵²⁾ Dizia na sessão do Senado de 12 de julho de 1841, o senador Vergueiro: "Todos sabemos bem que as agitações que têm havido entre nós... procedem de havermos antecipado a nossa organização política à social."

"O sr. Vasconcelos: Estou muito concorde com a opinião de um nobre senador emitida na sessão de hoje, que atribui todas as desgraças do país a terem as reformas políticas precedido as reformas sociais."

Contudo quantos não clamam por aí: As coisas não vão bem porque as nossas instituições políticas não são suficientemente livres. O mal vem do poder Moderador, diz um. É preciso acabá-lo. Vem da vitaliciedade do Senado, diz outro, o remédio é fazê-lo temporário. Vem da interpretação do Ato Adicional, acode terceiro. É preciso aumentar as franquias provinciais etc.

⁽²⁵³⁾ "Cada um sabia o que era preciso derrubar, não sabia o que era preciso estabe-

§ 2º: O QUE É CENTRALIZAÇÃO

Fixemos primeiramente, com a possível clareza, em que consiste a centralização, contra a qual tanto clamam, principalmente aqueles que ignoram o que ela é e consideram em abstrato aquilo que é tão complexo e relativo.⁽²⁵⁴⁾

A centralização, diz Trolley, é a unidade da nação e a unidade do poder. É ela que leva às extremidades do corpo social aquela ação que, partindo do seu coração e voltando a ele, dá vida ao mesmo corpo.

A unidade na administração, diz Cabantous, é designada com o nome de centralização. Consiste na subordinação dos administradores locais à autoridade central, a qual os nomeia e demite, e reserva para si a decisão dos negócios mais importantes. As conseqüências da centralização foram

lecer." Honoré Gabriel Victor Riqueti, conde de Mirabeau (1749-1791), político francês. (N. O.)

⁽²⁵⁵⁾ Pelo que diz respeito ao estabelecimento do governo representativo, há entre nós e a França muitas analogias.

Em um livro que acaba de publicar m. Odilon Barrot, intitulado *De la centralisation*, diz ele (p. 60):

"Nous avons joui pendant près de quarante ans de cette forme de gouvernement, et c'est à peine si aujourd'hui même nous commençons à en comprendre le mécanisme et les conditions essentielles. C'est que nous y sommes entrés mal préparés et tout chargé des habitudes de la vieille Monarchie, et de nos préjugés révolutionnaires." [Nós gozamos durante quase quarenta anos desta forma de governo, e mesmo hoje mal começamos a compreender seu mecanismo e suas condições essenciais. É que nós ingressamos nela mal preparados e imbuídos dos hábitos da velha monarquia e de nossos preconceitos revolucionários.]

As seguintes observações de M. Guizot são no mesmo sentido: "Pour nous au contraire le gouvernement représentatif nous est arrivé d'en haut. Il s'est superposé sur un pays qui l'implorait et ne l'avait pas créé. Aussi en avons nous reçu les grands lineaments, les formes générales, avant d'en posséder les éléments primitifs et plus inaperçus". [Para nós ao contrário o governo representativo chegou do alto. Ele se sobrepôs a um país que o implorava e não o tinha criado. Assim nós recebemos dele as grandes linhas, as formas gerais, antes de possuir seus elementos primitivos e mais desapercibidos.] *Du gouvernement de la France depuis la Restauration* [Do governo da França desde a Restauração].

⁽²⁵⁶⁾ "La centralisation est un mot que l'on répète sans cesse de nos jours et dont personne, en général, ne cherche à préciser le sens." [A centralização é uma palavra que repetimos sem parar atualmente e cujo sentido ninguém, em geral, procura precisar.] Tocqueville, *De la démocratie en Amérique* [Da democracia na América].

porém exago
de mui medí

Na ling
tralização e:
uma organiz
a compõem
concorrer p
É neste sen
centralizaçã
por vezes a

Está co
organizaçã
mo raios qu
porque nele
vêm depois

Lefeb
ção em den
ção e cent
supõe unif
menores. S
Quem cent

A idé
uma defini
taram da c
meno soci
apontadas
nará mais

Um c
sobre a ne
ce contud
de força e
das de gu
do volta p
uma verda
tralização
magnífica

porém exageradas, exigindo-se a intervenção central para negócios locais de mui medíocre importância.

Na linguagem política e administrativa, observa Blanche, a palavra centralização exprime o fato, recorda o pensamento de uma Constituição, de uma organização, cujo princípio consiste em que cada um dos elementos que a compõem parte do mesmo ponto central ou para ele converge, a fim de concorrer pela combinação de suas ações respectivas para um fim comum. É neste sentido que se diz que foi necessária à França toda a sua vigorosa centralização para poder resistir aos poderosos e terríveis abalos, os quais por vezes a têm sacudido durante meio século.

Está com efeito organizada por modo que todos os elementos de sua organização, quer política, quer administrativa, podem ser considerados como raios que prendem ao mesmo ponto central, ou porque dele partem, ou porque nele se vêm reunir; que recebem dele a vida e o movimento, e lhos vêm depois restituir.

Lefebvre, no seu livro sobre a descentralização, estabelece uma distinção em demasia metafísica entre uniformidade e unidade, entre concentração e centralização. Parece-me porém fora de dúvida que a centralização supõe uniformidade, unidade e concentração, que podem ser maiores ou menores. São coisas que têm ligação íntima. Quem centraliza concentra. Quem centraliza e concentra une.

A idéia de centralização é tão complexa que mal pode compreendê-la uma definição breve que exclua outras também exatas. Por isso muitos trataram da centralização sem pretender definir em poucas palavras um fenómeno social tão complicado. Prefiro transcrever as definições que ficam apontadas, as quais não se excluem e dão do assunto uma idéia que se tornará mais clara pelo que vou acrescentar.

Um dos maiores adversários da centralização, Bechard, que escreveu sobre a necessidade de descentralizar a administração da França, reconhece contudo que "A centralização política tem sido por toda parte um sinal de força e de grandeza. Quando as nações se civilizam, quando estão cansadas de guerras e de falsa liberdade, caminham para a centralização; quando volta para a barbaria, o governo rompe-se e espalha-se". Neste sentido é uma verdade o que diz Cormenin, que os impérios se dissolvem pela descentralização. E com efeito lá se está dissolvendo nos Estados Unidos a mais magnífica obra da descentralização moderna.¹⁵⁵

¹⁵⁵ Refere-se à Guerra de Secessão, que durou de 1861 a 1865. (N. O.)

Existem, como observa Tocqueville e outros, duas mui diversas espécies de centralização as quais muito importa bem conhecer — a centralização política ou governamental e a administrativa.⁽²⁵⁵⁾

Porquanto há interesses que são comuns a todas as partes da nação, bem como a formação das leis gerais, os que prendem às relações externas etc. Há outros que são especiais a certas partes da nação, como por exemplo certas empresas, obras etc.

Concentrar em um mesmo lugar ou na mesma mão o poder de dirigir os primeiros é fundar o que se chama centralização política ou governamental. Concentrar do mesmo modo o poder de dirigir os segundos é fundar o que se chama centralização administrativa.

Essas duas espécies de centralização tocam-se e confundem-se em muitos pontos. Contudo, encarados no seu todo os objetos que pertencem ao domínio de cada uma, fácil é distingui-las.

A centralização governamental adquire uma força imensa quando reunida à administrativa, e posto se coadjuvem mutuamente, contudo podem estar separadas.

A centralização política é essencial. Nenhuma nação pode existir sem ela. Nos governos representativos obtém-se a unidade na legislação e na direção dos negócios políticos pelo acordo das Câmaras e do poder Executivo. Por meio do mecanismo constitucional convergem os poderes para se centralizarem em uma só vontade, em um pensamento. Se esse acordo, essa unidade, essa centralização não existe, e não é restabelecida pelos meios que a Constituição fornece, a máquina constitucional emperra a cada momento, até que estala.

O que é certo é que o poder Executivo, quer considerado como poder político, quer como administrativo, deve ter concentrada em si quanta força for indispensável para bem dirigir os interesses comuns confiados à sua guarda e direção. Vejamos como se exprime um escritor republicano, Hamilton,¹⁵⁴ no *Federalista*:

“Há muito quem pense”, diz ele,

⁽²⁵⁵⁾ Na fala com que o rei Victor Manuel abriu o ano passado (1861) o Parlamento italiano, dizia: “Estabelecendo as maiores liberdades administrativas entre povos habituados a costumes e a uma organização diferente, velareis para que essa unidade política, chamada pelos votos de tantos séculos, não seja alterada”.

¹⁵⁴ Alexander Hamilton (1757-1804), estadista norte-americano. Suas idéias sobre a importância de um governo central forte serviram de base para a Constituição que resultou da Convenção da Filadélfia de 1787. Nos meses que se seguiram à Convenção,

"que a energia do poder Executivo é incompatível com a índole do governo republicano. Como a energia do poder Executivo é um dos principais caracteres de uma boa Constituição, como essa circunstância é tão essencial à segurança da sociedade contra os ataques estrangeiros, à firme administração das leis, à proteção da propriedade contra as tentativas dos poderosos para transtornarem o curso ordinário da Justiça, como finalmente o vigor do poder Executivo é que mantém e segura a liberdade contra o furor das facções, e contra os projetos da ambição, é muito de desejar, para os amigos das formas republicanas, que aquela idéia seja sem fundamento; porque, sem que seus próprios princípios padeçam condenação irremissível, não é possível admiti-la.

"A energia do poder Executivo consiste na sua duração, na sua unidade, na suficiente extensão de seus poderes, nos meios de prover às suas despesas e às suas necessidades... Os homens mais hábeis, os juristas mais célebres pela exatidão e fineza de seus princípios, todos concordam em exigir unidade no poder Executivo, apesar de não terem dúvida em deixarem a autoridade legislativa a um grande número de pessoas."

O que é isto senão centralização política e governamental?

A centralização deve muito a representantes de opiniões liberais. Foi a Assembléia Constituinte francesa de 1789 que lançou os fundamentos da centralização da França.

Foram os autores do Ato Adicional¹⁵⁵ os que entre nós, como depois veremos, fizeram mais profundas feridas na autonomia municipal.

Ninguém é mais centralizador do que os revolucionários e demagogos, depois que empolgam o poder.

A Convenção Nacional da França foi a assembléia a mais demagógica e a mais revolucionária de que reza a história.¹⁵⁶ Foi também a mais centralizadora.⁽²⁷⁰⁾

publicou os ensaios chamados *Federalist papers* (Papéis federalistas), nos quais defende a Constituição, que até então não era aceita pelo total da população.

¹⁵⁵ Ver nota 55. (N. O.)

¹⁵⁶ Governo revolucionário instituído na França entre 1792 e 1795, aboliu a realza. (N. O.)

⁽²⁵⁰⁾ "De son côté", diz Cormenin, "la Convention à la fois offensive et défensive

A palavra descentralização tem dois sentidos que muito importa distinguir. Descentralizar no primeiro sentido consiste em renunciar a que a ação do centro esteja toda concentrada em um ponto, na capital, por exemplo; é disseminá-la pelas províncias e municípios entregando-a aos presidentes e outros agentes do governo que o representem. Nesse caso, por mais geral que seja a descentralização, há sempre uma única vontade, embora essa vontade se apresente em muitos lugares, isto é, em todos aqueles nos quais se acha um daqueles funcionários que assim representa o poder central, e obra segundo as suas instituições e espírito.

Tal é a descentralização que tem tido ultimamente lugar na França, pelo decreto de 25 de março de 1852 e outros.

Pela segunda espécie de descentralização o governo do Estado, em lugar de entregar uma parte da sua ação a seus agentes, restitui-a à sociedade.

rassemblait énergiquement tous les pouvoirs sous sa main — *En comité de la guerre* elle organisait les armées, dressait les plans de campagne, dictait les instructions militaires, enjoignait les fleuves à passer, les vallées à combler, les montagnes à franchir, les villes à prendre, les Rois à déposer, les peuples à délivrer et les traités à conclure; elle instituait et destituait les généraux, rédigeait les bulletins des victoires, disait quelle armée, quel corps, quel capitaine, quel soldat avait bien mérité de la patrie. — *En comité de salut public*, elle prenait les mesures de haute police, decretait les arrestations; et préparait les mises hors la loi. — *En comité de finances*, elle frappait monnaie d'assignats, provoquait la rentrée des impôts, tranchait les questions domaniales. — *En comité de législation*, elle surveillait les listes d'émigrés, cassait les sentences de juges et les arrêtés des districts, et des administrations centrales, vidait les conflits avec la brièveté du commandement législatif, mandait les Tribunaux à sa barre et statuait souverainement et sans appel. Ainsi la puissance législative, exécutive, judiciaire, accumulée dans les mêmes mains avait été portée; c'était là un despotisme occasionnel jusqu'à l'exaltation de l'unité." [De seu lado, a Convenção ao mesmo tempo ofensiva e defensiva reunia energicamente todos os poderes em suas mãos. *No comité de guerra* ela organizava os exércitos, fazia os planos de campanha, ditava as instruções militares, decidia os rios a atravessar, os vales a cobrir, as montanhas a galgar, as cidades a tomar, os reis a depor, os povos a libertar e os tratados a concluir; ela nomeava e destituía os generais, redigia os boletins de vitória, dizia qual exército, qual corpo, qual capitão, qual soldado tinha bem defendido a pátria. *No comité de segurança pública*, ela tomava as medidas de alta polícia, decretava as prisões, preparava as denúncias. *No comité de finanças*, ela fazia notificações, promovia a entrada de impostos, decidia as questões de domínio. *No comité de legislação*, ela vigiava as listas de emigrações rescindia as sentenças dos juizes e as portarias dos distritos e das administrações centrais esvaziava os conflitos com a brevidade do comando legislativo, submetia os tribunais e estatuiu soberanamente e sem apelação. Assim os poderes Legislativo, Executivo, Judiciário foram levados, acumulados nas mesmas mãos; estava ali um despotismo ocasional até a exaltação da unidade.]

Em lugar de tratar dos negócios do povo, convida-o a tratar por si mesmo deles. A sociedade entra na confecção das leis, na administração e na justiça, como entra entre nós por meio das Assembléias Legislativas Geral e Provinciais, pelas municipalidades, pelo Júri etc. Quanto mais verdade houver na formação dessas corporações, quanto maior independência e extensão tiver a sua ação, maior e mais real será a descentralização, e mais serão multiplicados os centros de vida.

Em poucas palavras: há duas descentralizações, uma que aproxima o governo dos administrados; outra a qual, quando e onde se pode isso fazer sem perigo, encarrega os administrados de se administrarem a si mesmos.

É essencial à centralização, unidade, força e responsabilidade do poder Executivo que nomeie os seus agentes, e os possa suspender e demitir. É essa a atribuição desse poder que tem sido, senão contestada em princípio, mais atacada na sua extensão pelo espírito democrático.

Com efeito um sistema que não concedesse, em larga escala, ao chefe do poder Executivo a nomeação de seus agentes, quebrantaria a unidade desse poder e seria eminentemente descentralizador.

A Assembléia Constituinte da França decretou, na Constituição que fez de 3 de setembro de 1791, a centralização e a monarquia constitucional, e, entretanto, contraditoriamente, havia decretado também (lei de 22 de dezembro de 1789) que os administradores de departamentos (presidentes de províncias) seriam nomeados pelos eleitores. Dava assim ao poder Executivo agentes que não tinha escolhido e que não poderia demitir, sem tornar a eleição uma burla.⁽²³⁷⁾

A nossa Constituição procedeu judiciosamente, e consagrou o princípio da centralização governamental quando dispôs, no art. 165, que os presiden-

⁽²³⁷⁾ Pretendeu-se arremedar isso entre nós propondo-se que os presidentes de províncias fossem nomeados pelo imperador sobre proposta de três cidadãos brasileiros, feita pelos eleitores no mesmo tempo em que elegessem os deputados às Assembléias Provinciais.

Ata da sessão da Câmara dos Deputados de 27 de junho de 1835. A Comissão de Constituição composta dos srs. Cândido José de Araújo Vianna (visconde de Sapucaí), Carneiro Leão (marquês de Paraná) e Luís Cavalcanti foi de parecer que esta matéria dizia respeito a uma atribuição do poder Executivo (a Constituição diz do imperador, e quando fala do provimento de outros empregos diz do Executivo; arts. 102, § 4, e 165) que se pretendia restringir, e por isso importava reforma constitucional. A mesma Comissão julgava essa medida nociva aos interesses da União. Não teve este negócio seguimento. Ata da sessão da Câmara dos Deputados de 24 de julho de 1835.

tes seriam nomeados pelo imperador, e por ele removidos, quando entendesse que assim convinha ao bom serviço do Estado, e no art. 102, § 4, que competia ao chefe do poder Executivo prover os empregos civis e políticos.

Porém esse art. 102, § 4, admite, e têm-se-lhe feito por meio de leis regulamentares, exceções que podem estabelecer uma conveniente e razoável descentralização, a respeito de empregos menores, sem prejuízo da força que cumpre tenha o poder Executivo.

A centralização é essencial, não pode deixar de existir quando se trata de interesses comuns e gerais a uma sociedade. É então o laço que a une. Dai a um município a faculdade de entender em negócios que afetam toda a província ou diversos municípios; à província o direito de tomar resoluções que entendam com os negócios e interesses de outras ou de todo o Império, e teréis a anarquia e a dissolução da sociedade.

Nem centralização, nem descentralização demasiada. Como diz o sábio e singelo Sá de Miranda:

"A fortaleza louvada
Anda em braços com a prudência,
Irmã sua muito amada.
Põe na avante a experiência.
Tudo sem saber é nada.
Por forças nós que podemos?
Isso que é do saber veio:
O bem todo está no meio,
O mal todo nos extremos."

§ 5º: APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA CENTRALIZAÇÃO

O princípio da centralização tem aplicações mui variadas. Não há uma bitola pela qual se possa avaliar a extensão do raio da ação administrativa central; não há ponto algum fixo pelo qual deva ser traçada a linha de demarcação, que separe as funções da existência comum e as da vida local. Tudo depende da Constituição e das circunstâncias especiais de cada país. Somente a tal respeito se pode estabelecer uma regra geral de prudência para o governo e de conveniência para os povos, e vem a ser: É preciso proporcionar a centralização às suas aplicações naturais. Cumpre sujeitar a uma centralização maior os negócios de maior importância; a uma centralização média os de importância secundária; a uma centralização mínima ou a uma descen-

tralização
afetam le
É p
cípios, os
com pro
so não qu
calidade:

§ 4º
DEF
DA

A m
circunst
mente d
tico de c
cada um
é indispe
unidade
ção das
ciais; es
negócio:
centraliz
tes que,

É
estas sã
vo e est
paixões
justa e r
ge, que

As
sua pop
ficuldaç
tados p

(25)
tralizem

tralização completa os negócios de interesse puramente local, que somente afetam localidades.⁽²³⁸⁾

É preciso não querer regular de longe, e pela aplicação de grandes princípios, os pequenos negócios que somente podem ser bem tratados no lugar, com prontidão e por pequenos meios empregados oportunamente. É preciso não querer governar com razões de Estado os negócios domésticos das localidades, as quais têm outras razões para os governarem.

§ 4º: A CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO
DEPENDEM MUITO DAS CIRCUNSTÂNCIAS DO PAÍS,
DA EDUCAÇÃO, HÁBITOS E CARÁTER NACIONAIS

A maior ou menor centralização ou descentralização depende muito das circunstâncias do país, da educação, hábitos e caráter nacionais, e não somente da legislação. Uma nação acostumada por muito tempo ao gozo prático de certas liberdades locais; afeiça a respeitar as suas leis e os direitos de cada um; que adquiriu com a educação e o tempo aquele senso prático que é indispensável para tratar os negócios; que tem a fortuna de possuir aquela unidade, mais profunda e mais poderosa, que a que dá a simples centralização das instituições, a saber a que resulta da semelhança dos elementos sociais; essa nação pode sem inconveniente dispensar em maior número de negócios a centralização. Estas breves considerações explicam por que a descentralização na Inglaterra e nos Estados Unidos não produz os inconvenientes que, levada ao mesmo ponto, infalivelmente produziria em outros países.

É certo que o poder central administra melhor as localidades quando estas são ignorantes e semibárbaras e aquele ilustrado; quando aquele é ativo e estas inertes; e quando as mesmas localidades se acham divididas por paixões e parcialidades odiantas, que tornam impossível uma administração justa e regular. Então a ação do poder central, que está mais alto e mais longe, que tem mais pejo e é mais imparcial, oferece mais garantias.

As condições topográficas de um país; a dispersão ou concentração da sua população; as divisões territoriais; a sua extensão; a facilidade ou dificuldade das comunicações; o maior ou menor número de homens habilitados para a gerência dos negócios nas localidades; a maior ou menor con-

⁽²³⁸⁾ "Centralisons les grandes affaires, décentralisons les petites." Cormenin. [Centralizemos os grandes negócios, descentralizemos os pequenos.]

fiança que, em geral, podem inspirar; a maior ou menor harmonia entre os interesses econômicos das diversas frações do território, são circunstâncias de alto valor, que muito cumpre consultar e atender para a maior ou menor centralização.

Erram portanto consideravelmente aqueles que, abstraído do estudo e comparação das circunstâncias expostas, atém-se somente a uma ou outra consideração teórica, destacada e declamatória.

Para julgar as instituições é preciso atender aos tempos e às circunstâncias. Todas as instituições humanas, diz Cormenin, têm somente uma utilidade temporária e relativa; boas talvez para uma época, são más para outras. As nossas instituições de hoje seriam incompatíveis com o nosso estado de há um ou dois séculos, quando éramos colônia. As nossas instituições de há um ou dois séculos seriam incompatíveis com o nosso estado de hoje.⁽²³⁹⁾

A França é sem dúvida o país mais vigorosamente centralizado da Europa. Não deve ela porém essa centralização somente às suas instituições.

Deve-a à agregação do seu território, à sua posição geográfica e às suas circunstâncias topográficas. Não a dividem rios imensos, montanhas ou desertos. Não há talvez país que mais se preste à facilidade das comunicações. Deve-a ao seu caráter nacional, sociável, generalizador e expansivo; às suas glórias militares, literárias e científicas que estreitam e unem; à universalidade popular da sua língua; às suas escolas, a seus códigos, à uniformidade da instrução; aos seus precedentes revolucionários; à sua administração intensa; ao seu governo unitário; às suas divisões territoriais; ao seu amor inato da igualdade, da independência nacional e de glória; à sua capital, e finalmente àquele instinto próprio do seu caráter nacional que a leva a generalizar os sistemas, ao método dos seus livros, à codificação das suas leis e à homogeneidade de todos os ramos do serviço público.

O gênio inglês não é generalizador e procede por diverso modo. Encerra-se em geral na experiência e na comparação dos fatos. É essencialmente prático e apodera-se dos princípios que a reflexão e o bom senso parecem justificar, sem procurar perscrutar a sua origem, e pô-lo em relação com o todo de um sistema filosófico.

As causas e agentes da centralização são intelectuais e morais, religio-

⁽²³⁹⁾ M. Thiers, na sua *História do Consulado e do Império*, faz a seguinte observação mui judiciosa e profunda: "Une constitution qu'elle soit donne toujours des résultats conformes à l'état present des esprits". [Uma constituição dá sempre resultados de acordo com o estado presente dos espíritos.]

sos, governamentais, administrativos, físicos e materiais. Tais são nas sociedades modernas a imprensa, a instrução pública, o culto, a Guarda Nacional, o Exército, o orçamento, a dívida pública, o Supremo Tribunal de Justiça, o Tesouro Nacional, as Câmaras Legislativas, o Conselho de Estado, as estradas gerais, a navegação a vapor, os telégrafos elétricos, os caminhos de ferro etc. etc.

§ 5º: VANTAGENS DA CENTRALIZAÇÃO

A centralização tem grandes vantagens. Os seus excessos e abusos, grandes inconvenientes.

Permita-se-me que a respeito de suas vantagens parodie alguns trechos da magnífica introdução de Cormenin ao seu *Direito administrativo*.

Sem a centralização como ligar o sul e o norte do Império, quando tantas dessemelhanças se dão nos climas, territórios, espíritos, interesses, comércio, produtos e estado social?

Sem a centralização como haver um cadastro, uniformidade de moeda, pesos e medidas; como formar e administrar um Exército e uma Marinha, que não podem deixar de ser únicos; como manter aquela ordem e uniformidade que é indispensável no Clero e na Magistratura; como fabricar armadas, construir fortalezas, melhorar canais, construir estradas gerais, caminhos de ferro, e administrá-los, por meio uma administração única e uniforme?

Sem a centralização como resolver as questões que se levantam entre dois municípios ou duas províncias; entre os interesses da agricultura e do comércio; como resolver assuntos internacionais e prevenir ocorrências que podem afetar relações com nações estrangeiras?

Sem a centralização como contrastar com a desídia e inércia de muitas localidades e promover nelas melhoramentos de que não curam?

Sem a centralização ficaria exclusivamente entregue aos governadores das localidades o arbítrio de fazer ou deixar de fazer certas coisas, de manter ou não manter servidões públicas, de alienar os bens dos Conselhos, de contrair empréstimos ruinosos, que absorvessem os recursos presentes e futuros, para fins menos úteis.

Sem a centralização não seria possível um sistema de comunicações que ligasse as diversas partes do Império. Cada uma atenderia somente àquelas que lhe fossem especialmente úteis.

Sem a centralização não seria possível a uniformidade de impostos gerais e da sua arrecadação; a admissão de todos os brasileiros aos empregos

públicos; a uniformidade das habitações necessárias para certos cargos e profissões; a uniformidade dos códigos, das jurisdições, das penas, e das garantias, a livre circulação das pessoas, e dos gêneros, e a igualdade perante a lei.

Em uma palavra, sem a centralização não haveria Império.

Em matéria administrativa a centralização aplica-se e conserva-se pela fiscalização ou tutela que exerce a autoridade central a respeito de cada província ou município, fiscalização ou tutela indispensável não só para resguardar os direitos e interesses da associação em geral, como também para assegurar o cumprimento das leis, e o respeito aos direitos de cada um.

Essa fiscalização e tutela, impossíveis sem certo grau de centralização, são tanto mais necessárias, quando nas localidades não existe abundância de homens habilitados e imparciais para os cargos públicos, e quando elas se acham divididas por odientas parcialidades, que se servem das posições oficiais para oprimir e abater os seus adversários.

Poderá alguém sustentar que a maior parte das nossas Câmaras Municipais poderiam, sem graves inconvenientes, viver completamente independentes de toda e qualquer fiscalização e tutela?

Se as nossas leis provinciais não estivessem sujeitas à sanção do delegado do poder central, e à revisão e anulação pela Assembléia Geral, existiria Império?

§ 6º: INCONVENIENTES DA CENTRALIZAÇÃO EXCESSIVA

A centralização, quando é excessiva, produz graves inconvenientes, principalmente em um país como o nosso, extensíssimo, pouco povoado, onde os diversos núcleos de população vivem espalhados e separados uns dos outros por distâncias imensas, serranias e rios caudalosos, e onde são péssimos os poucos meios de comunicação que possui.

A centralização é um princípio, cujo tipo se encontra na natureza orgânica. Existe em todas as criaturas viventes um centro de ação e de vida, cujas numerosas ramificações, por meio do benefício de um movimento contínuo, levam o sangue a todas as partes do corpo, e o tornam a trazer incessantemente ao coração, donde sai de novo mais nutriente, mais substancial e mais puro. Esta concepção, cujo mecanismo é tão simples, mas tão admirável, é obra-prima da criação, tão rica de obras-primas. O coração não concentra em si toda a força e vida; não absorve, por um modo exclusivo, todas as potências e todas as faculdades das outras partes do corpo. Pelo contrário compraz-se, pelo trabalho incessante de sua maravilhosa evolução vital, em restituir sem

cessar o que recebeu, em derramar incessantemente sobre todos os membros do corpo, aos quais dá vida, a beleza, o calor, a inteligência e a força.⁽²⁴⁰⁾

A centralização administrativa porém tende a retirar a vida dos membros para concentrá-la no coração.

Tende a multiplicar em demasia as rodas e as peças da máquina administrativa, os empregados, as comunicações hierárquicas do serviço, a papelada, a escrita, as dúvidas e as formalidades.

Tende a aumentar *ultra modum*¹³⁷ a chaga dos empregados assalariados, e a despesa que trazem seus ordenados, gratificações e aposentadorias.

Na França, refere Bechard, *De l'administration intérieure de la France*, foram instituídos, no espaço de 20 anos, 35 mil novos funcionários, que custam ao Estado 63 milhões de francos. Tinha a França, quando Bechard escreveu (1850), 535.365 empregados assalariados efetivos ou aposentados, não compreendidos 18 mil agentes ou legionários pagos pelo orçamento da Legião de Honra, e 15 mil cantoneiros de estradas. Trezentos mil daqueles funcionários eram pagos pelas municipalidades, porém a maior parte era nomeada pelos ministros ou pelos prefeitos.⁽²⁴¹⁾

Este mal não é porém privativo dos governos e poderes centrais. Veja-se a legislação das nossas Assembléias Provinciais. Uma grande, senão a maior parte, é relativa ao aumento do pessoal, à criação de empregos, ordenados, gratificações, aposentadorias e favores particulares. Vejam-se os seus orçamentos. Vai-se a maior parte das rendas das províncias em alimentar e escancarar mais a chaga do funcionalismo.

É incontestável que a excessiva centralização, quando se juntam a governamental e a administrativa, não é das coisas mais favoráveis à liberdade

⁽²⁴⁰⁾ Lefebvre, *De la décentralisation*.

¹³⁷ "Além da medida, além do adequado." (N. L.)

⁽²⁴¹⁾ M. Thiers, no seu relatório sobre o orçamento de 1832, apresentado na sessão legislativa de 19 de agosto de 1831, dizia: "c'est à diminuer le nombre des emplois que doit tendre le véritable esprit d'économie; tel est aussi le but vers lequel toutes nos pensées sont dirigées. Mais pour cela il faut modifier les systèmes d'administration et en simplifier les ressorts. C'est une oeuvre délicate qui demande de longues méditations et de nombreux ménagements". [É a diminuir o número de empregos que deve tender o verdadeiro espírito de economia; tal é também o objetivo para o qual todos os nossos pensamentos estão dirigidos. Mas para isto é preciso modificar os sistemas de administração e simplificar seus mecanismos. É uma obra delicada que demanda longas meditações e numerosas considerações.]

Isto nos é inteiramente aplicável.

dos cidadãos, que peia e embaraça. Fortalece além do necessário e justo o poder Executivo, e põe os cidadãos na dependência imediata do poder central, em negócios nos quais pode essa imediata dependência escusar-se. Um governo bem organizado não deve governar tudo diretamente, e substituir em todo e por tudo a sua iniciativa, ação e atividade à de todos. Há muitos assuntos nos quais a ação do interesse particular ou local é mais ativa, mais pronta, mais eficaz, mais econômica do que a do governo.

A absorção da gerência de todos os interesses, ainda secundários e locais, pelo governo central, mata a vida nas localidades, nada lhes deixa a fazer, perpetua nelas a indiferença e a ignorância de seus negócios, fecha as portas da única escola em que a população pode aprender e habilitar-se praticamente para gerir negócios públicos.

Ao mesmo tempo habitua-se a esperar tudo, e ainda mesmo o impossível, do governo. É o mais funesto presente que se lhe pode fazer, pelo muito que o compromete. Em lugar de fortificar o poder, enfraquece-o, tornando a sua missão cada vez mais complicada e onerosa. Todos cruzam os braços e se voltam para ele, todos o acusam, quando se manifesta o mais pequeno mal. A autoridade local desculpa-se com a sua impotência, com as delongas inevitáveis, com as informações, pareceres, com a dependência em que está, com as dilações das idas e vindas da correspondência. O centro, com a acumulação dos negócios e correspondência, com a impossibilidade de ver as coisas por si, com a insuficiência de esclarecimentos e de pessoal. Todos têm mais ou menos razão, e os negócios não andam para diante. O centro não pode ver e providenciar tudo. (242)

(242) São, como costumam ser, profundas as seguintes observações de M. Guizot: "Quand le pouvoir supérieur est chargé à la fois de gouverner avec la liberté et d'administrer avec la centralisation, quand il a à lutter au sommet pour les grandes affaires de l'État, et en même temps à régler partout, sous sa responsabilité presque toutes les affaires du pays, deux inconvénients graves ne tardent pas à éclater; ou bien le pouvoir central, absorbé par le soin des affaires générales et de sa propre défense, néglige les affaires locales et les laisse tomber dans le désordre et la langueur; ou bien il les lie étroitement aux affaires générales, les fait servir à ses propres intérêts, et l'administration toute entière, depuis le hameau jusqu'au palais n'est plus qu'un moyen de gouvernement entre les mains des partis politiques qui se disputent le pouvoir". [Quando o poder superior é encarregado ao mesmo tempo de governar com liberdade e de administrar com a centralização, quando ele precisa lutar no topo pelos grandes negócios do Estado, e ao mesmo tempo regular em todo lugar, sob sua responsabilidade, quase todos os negócios do país, dois graves inconvenientes não demoram a aparecer: ou o poder central, absorvido pelo cuidado dos negócios gerais e de sua própria defesa, negligencia os

A impotência em que se vêm desgasta e esteriliza as administrações locais, as quais, quando muito, acodem ao trivial expediente de negócios pessoais ativados pelos pretendentes.

A acumulação de tantas e minuciosas atribuições justifica um grande número de empregados e agentes, que vai sempre em aumento e exige despesas enormes sempre crescentes.

Com uma centralização demasiada gasta o centro todo o seu tempo e atividade em um sem-número de minuciosidades, na observância de formalidades às vezes pueris de mero aparato; não pode seguir o fio dos grandes negócios, ou os vê mal, e enfraquece-se sem proveito. Vem a faltar o tempo necessário para as grandes questões e para estudar e promover os grandes melhoramentos.

Se juntarmos a essa grande massa de negócios mínimos as solicitações de miríadas de pretendentes em freqüente e direto contato com os ministros, cujo tempo absorvem com miudezas; o tempo que toma a agência, manejo e direção individual de maiorias parlamentares; o que se perde em idas e vindas, em esperar aqui e acolá; a necessidade de procurar a todos, de responder a todos, de apertar a mão de todos, de cortejar e adjetivar a todos, não nos surpreenderá que o desgraçado chamado ministro, se tanto durar no ministério, chegue ao fim do ano cansado, afadigado, extenuado, deitando a alma pela boca, sem ter feito coisa alguma de vulto para vantagem real e duradoura do país, e almejando uma retirada como única liquidação possível de todas as embrulhadas, promessas e compromissos em que se vê envolvido.

Grande parte dos nossos regulamentos, principalmente dos modernos, são em demasia centralizadores. Pretendem prever e regular as mais insignificantes minuciosidades, e nada deixam ao executor. Este, manietado nas coisas as mais pequenas, estaca diante de mínimas dificuldades que surgem, receia tomar sobre si responsabilidade, considera-se como simples máquina, porque como tal o consideram, e consulta o ministro. São os papéis extratados na secretaria, dizem sobre eles o oficial, o diretor da seção, o diretor geral. São ouvidos o consultor, o procurador da Coroa, a respectiva seção do Conselho de Estado.

negócios locais e deixa-os afundar pela desordem e pela demora, ou ele os liga estreitamente aos negócios gerais, os faz servir aos seus próprios interesses, e a administração inteira, desde o vilarejo até o palácio, não é mais do que um instrumento de governo entre as mãos dos partidos políticos que brigam pelo poder.] *Mémoires pour servir à l'histoire de mon temps* [Memórias para servir à história de meu tempo], vol. I, cap. 5. É-nos isto inteiramente aplicável.

"Na quarta parte nova os campos ara.
E se mais mundo houvera lá chegara."

Por fim, passados meses e às vezes ano, reconhece-se que a questão é fútil e solve-se. No entanto ficou por esse tempo parado o seu andamento, e muitas vezes não aproveita mais a solução.

Procedem em grande parte os inconvenientes dos nossos regulamentos de serem copiados, mal e sem os devidos descontos, dos regulamentos franceses em demasia minuciosos, e que tudo querem informar, centralizar, prover e dirigir. Contudo, por causas cuja exposição seria longa, não produzem ali essas qualidades os mesmos inconvenientes que entre nós. Ao menos a expedição dos negócios não tem a morosidade que tanto prejudica o serviço e as partes entre nós.

Assim tanto a centralização como a descentralização têm vantagens e desvantagens, e o que é que neste mundo não tem umas e outras?

O que porém devemos concluir de todas as considerações que ficam apontadas, as quais se cruzam, destroem e modificam umas às outras? Que deve ser tudo centralizado ou descentralizado? Fora o maior dos erros.

É muito mais razoável concluir que não se deve atender destacada e exclusivamente a cada uma das considerações expedidas. Que cumpre combiná-las, procurar o justo meio e atender sobretudo ao estado e circunstâncias do país. Não procurar o melhor em abstrato, teoricamente e no papel, mas o que é relativamente possível e atualmente aplicável. Remover os inconvenientes que é possível arredar, resignar-nos aos inevitáveis, ou procurar atenuá-los, e esperar do tempo, do desenvolvimento do espírito público e do senso prático da população, aquele maior grau de melhoramento que podem atingir as sociedades humanas.⁽²⁴⁵⁾

⁽²⁴⁵⁾ É um erro acreditar que tudo depende das instituições e das leis. Depende mais dos homens, do seu espírito, educação e hábitos. Diz Salústio em *Catilina*, falando dos antigos romanos: *Igitur domi militiaeque boni mores colebantur; concordia maxima, minima avaritia erat; jus bonumque apud eos non legibus magis, quam natura valebat* [Portanto, na paz e na guerra, respeitavam-se os bons costumes; havia a maior concórdia e nenhuma cobiça de ouro; a justiça e a moral vigoravam entre eles não mais pelas leis do que pelo instinto natural].

E como diz o velho e bom Ferreira:

"Boas são leis; melhor o bom uso delas", liv. 2, carta 2.

§ 7º: CENTRALIZAÇÃO NA FRANÇA. COMPARAÇÃO COM A NOSSA

Como a centralização na França, por motivos que lhe são peculiares, tem sido excessiva; como temos quase que copiado grande parte das instituições desse país, não falta quem queira aplicar-nos englobadamente, sem exame e distinção, as arguições e censuras que escritores liberais franceses têm feito à centralização que existe no seu país.

A centralização, a qual teve na França a sua origem nas leis da Assembléa Constituinte, chegou ao seu auge durante o Primeiro Império. Era então até certo ponto justificável, porque, segundo observa Michel Chevalier¹³⁸ (*Revue des Deux Mondes*, 1^{er} juillet 1849), era então necessária para a luta que Napoleão I sustentava contra toda a Europa. Porém essa centralização, ora maior ora menor, tem passado por diferentes vicissitudes.

Não é meu propósito historiá-las, o que me levaria mui longe.

Bastará notar que a centralização administrativa não é hoje na França, a certos respeito, o que fora. O seu próprio governo tem por vezes reconhecido a necessidade de afrouxá-la.

A exageração da intervenção central em negócios meramente locais, e de mínima importância, foi corrigida pelas leis de 18 de julho de 1837 e de 10 de maio de 1838, e ultimamente, com maior largueza, pelo decreto de 25 de março de 1852, chamado decreto de descentralização.

Diz o preâmbulo deste último:

"Luís Napoleão¹³⁹ etc. Considerando que abusos e exagerações de todo o gênero têm desnaturado o princípio da nossa centralização administrativa, substituindo à ação pronta das autoridades locais as lentas formalidades da administração central; considerando que, se é possível governar de longe, não se pode administrar bem senão de perto, e, por consequência, que tanto importa centralizar a ação governamental do Estado, quanto é necessário descentralizar a ação puramente administrativa etc. etc. Decreta etc."⁽²⁴⁴⁾

¹³⁸ Michel Chevalier (1806-1879), economista francês, foi deputado (1845) e conselheiro de Estado de Napoleão III.

¹³⁹ Napoleão III, imperador francês entre 1852 e 1870.

⁽²⁴⁴⁾ Dalloz, *Recueil périodique et critique de jurisprudence et de législation année 1852*, 4^a parte, p. 90. À página 29 da 3^a parte acha-se a circular do ministro do interior de 10 de

Esse decreto, referindo-se às tabelas que o acompanham, autorizou os prefeitos a decidirem nas localidades muitas questões antes afetas à decisão dos ministros.

Como as atribuições e assuntos administrativos estão perfeitamente discriminados e classificados na legislação francesa (infelizmente não o estão entre nós), fácil era levar a efeito a descentralização que o decreto teve em vista, sem confusão, e sem dar lugar a dúvidas e a questões de competência.

Os decretos de 20 de novembro de 1856, de 31 de agosto, 20 e 30 de outubro de 1858, tiveram por fim simplificar a administração da Argélia, e aplicar-lhe aquele já citado decreto de 25 de março de 1852, confiando às autoridades locais da colônia a maior parte das atribuições até então exercidas pelo governo central, e dando maior quinhão à livre ação dos administrados, e ao exercício da iniciativa individual.

Finalmente o decreto de 12 de abril de 1861 teve por fim desenvolver mais o princípio de descentralização estabelecido no de 25 de março de 1852. No relatório que o precede, o ministro do interior, conde de Persigny, classifica em duas categorias as reformas que introduz aquele decreto. Uma tem por fim simplificar a instrução de certos negócios, abreviar as delongas usadas, suprimir as escritas e formalidades inúteis. Outras delegam aos subprefeitos atribuições secundárias até então exercidas pelos prefeitos.

Esta descentralização porém verificava-se somente deslocando o exercício de certas atribuições que o governo central acumulava, e transferindo-o para os prefeitos ou subprefeitos, delegados do mesmo governo. Não dava às localidades maior ingerência nos seus negócios peculiares.

As principais arguições feitas à centralização na França são as seguintes:

Têm na sua organização muito pouca importância os conselhos gerais de departamento, dos quais eram um arremedo os nossos antigos Conselhos Gerais.

Como delegados do poder Legislativo, os Conselhos Gerais apenas repartem, entre os diversos *arrondissements*, as contribuições diretas decretadas pelo mesmo poder.

Como órgão dos interesses dos departamentos, apenas deliberam e emitem votos.

abril do mesmo ano, que acompanhou a remessa desse decreto. O fim do decreto, diz essa circular, é aproximar o administrador do administrado; simplificar a instrução dos negócios; tornar a sua solução mais pronta; pondo assim termo às queixas que se levantavam de toda a parte contra as complicações e demoras da administração.

As Assembléias Provinciais porém entre nós legislam. As suas leis, quando não são contrárias à Constituição, quando não ofendem os impostos gerais, os direitos de outras províncias e os tratados, não podem ser anuladas nem mesmo pela Assembléia Geral. Ainda mesmo quando ofendam os interesses da própria província, não podem ser embaraçadas pela negativa da sanção do presidente da província, delegado do imperador, uma vez que tenham a seu favor dois terços dos votos da Assembléia Provincial.

Os conselhos gerais de departamento não têm as atribuições importantíssimas e descentralizadoras conferidas às Assembléias Provinciais, e os meios concedidos a estas para fiscalizarem, contrastarem, arcarem com os presidentes das províncias e mesmo com o governo geral, ao qual, sem saírem dos limites de suas atribuições, podem as ditas Assembléias suscitar graves embaraços.

As Assembléias Provinciais têm épocas que elas mesmas designam, e tempo que marcam para as suas sessões.

Os Conselhos Gerais da França somente se podem reunir quando convocados pelo prefeito, em virtude de ordenança do chefe do Estado, que determina a época e duração das sessões. Lei de 22 de junho de 1833, art. 12, e de 10 de maio de 1838, art. 1.

As nossas Assembléias Provinciais não podem ser dissolvidas. Os Conselhos Gerais em França o podem ser pelo imperador.

Até certa época os membros desses Conselhos eram nomeados pelo rei. Passaram depois a ser eleitos pelos eleitores.

Os prefeitos não resolvem por si a máxima parte dos negócios, que sujeitam aos ministros. Os nossos presidentes decidem por si um número muito maior, e todos os que são puramente provinciais.

Omito outras diferenças minuciosas.

A França possui uma capital, a qual, por circunstâncias cuja exposição seria mui longa, é o mais poderoso instrumento da sua centralização.⁽²⁴⁵⁾ As nossas províncias não seguem do mesmo modo o Rio de Janeiro, quase colocado em uma extremidade do Império, antes há em algumas tendência para olhá-lo com desconfiança e ciúme. Não se dá na França o espírito de provincialismo essencialmente descentralizador que se dá entre nós.

O princípio constitucional na França, pelo que respeita à distribuição dos poderes administrativos, consiste em que a ação administrativa, em tudo,

⁽²⁴⁵⁾ Acha-se isto muito bem demonstrado na recente obra de Dupont White, *La centralisation*.

e sob a impulsão do centro, desce dele e transmite-se de degrau em degrau até a municipalidade, que é a circunscrição elementar. A autoridade desce do imperador às administrações dos departamentos, destas às dos distritos, destas finalmente às municipalidades. À testa de cada uma das divisões administrativas está colocado um funcionário representante da autoridade central, que serve a essa autoridade como instrumento e intermediário.

O Estado é um; os departamentos são completamente seções de um mesmo todo, que uma administração uniforme compreende debaixo de um regime comum.

O Estado, também entre nós, é e deve ser um, mas pelo que respeita aos negócios que, segundo o Ato Adicional, ficaram sendo gerais. Infelizmente ficaram confusamente extremados, como teremos em outro trabalho ocasião de ver. No tocante aos negócios provinciais o Estado não é completamente um. Cada província pode regular os seus interesses especiais como entender conveniente, contanto que não ofenda a Constituição, os interesses de outras províncias, os impostos gerais e os tratados.

Assim a autoridade administrativa entre nós, pelo que respeita aos negócios puramente provinciais, não desce somente do chefe do Estado para as administrações provinciais. Provém também do povo, que elege os deputados provinciais e as Câmaras Municipais. O chefe do Estado apenas intervém, por meio do seu delegado, o presidente, para fiscalizar e exercer o seu direito de suprema inspeção.

Não desce a autoridade administrativa do centro ou administrações provinciais para as municipalidades, ao menos em princípio, porque as nossas Câmaras Municipais são exclusivamente feitura da eleição popular, incluído o seu presidente. O seu Executivo não é como o *maire* na França,¹⁴⁰ nomeado pelo imperador.

E se as nossas Câmaras Municipais estão em demasia peadas, e não têm liberdade para se moverem nos pequenos negócios das localidades; se a respeito delas se dá uma centralização demasiada, provém isso mais da extrema dependência em que as pôs o Ato Adicional das Assembléias Provinciais.

Este assunto é vasto e importante. O seu desenvolvimento fica reservado para quando especial e praticamente me ocupar das nossas municipalidades, da sua organização, atribuições, e das reformas que exige o seu atual estado.

E ver-se-á que se o Ato Adicional descentralizou quanto pôde as pro-

¹⁴⁰ Ver nota 41. (N. O.)

víncias do poder central, centralizou quanto pôde nas províncias, cerceou e reduziu quanto pôde a autonomia municipal.

Felizmente as nossas instituições, apesar de alguns defeitos inevitáveis em obras humanas, oferecem, mediante alguns retoques e desenvolvimentos práticos, margem e meios para consideráveis melhoramentos. Se alguma centralização demasiada há, pode isso ser remediado por medidas especiais e práticas, dando-se, no que é puramente administrativo, mais ação às autoridades, sem privar o centro daquela que lhe é indispensável.

É somente o estudo desapaixonado, profundo e refletido do país, da sua legislação, das suas circunstâncias, das suas necessidades, que pode indicar os remédios, não declamações vãs e empoladas, princípios vagos e absolutos, aos quais são aplicáveis as enérgicas palavras de Tácito: *Speciosa verbis, re inania aut subdola; quantoque majore libertatis imagine tegebantur, tanto eruptura ad infensius servitium.*¹⁴¹

§ 8º: DESCENTRALIZAÇÃO QUE SE SEGUIU ENTRE NÓS AO 7 DE ABRIL

Quando rompeu a revolução de 7 de abril¹⁴² o Império não estava ainda praticamente organizado constitucionalmente. Muitas teses da Constituição que encerram verdadeiros tesouros, com os quais se julgariam felizes muitas nações, não tinham ainda recebido o desenvolvimento regulamentar e prático indispensável (nem ainda o receberam completo), para que produzissem os seus benéficos efeitos. A Constituição não era ainda bem compreendida e executada, não só pelo poder Executivo, como pelas mesmas Câmaras Legislativas.⁽²⁴⁶⁾

A Câmara dos Deputados e os ministérios seguiam por linhas paralelas, de modo que não se podiam encontrar as vontades e haver acordo.

¹⁴¹ "Falas especiosas nas palavras, mas vazias e manhosas na realidade; e com quanto maior aparência de liberdade se cobriam, tanto mais a ponto estavam de precipitar a uma insuportável servidão." *Anales*, I, 81. (N. L.) [Tácito (55-120 d.C.), historiador romano.]

¹⁴² Ver nota 46. (N. O.)

⁽²⁴⁶⁾ "Eu creio que a Constituição é uma lei que ainda não está bem entendida, e nem desenvolvida em leis regulamentares, que hão de ir, pouco a pouco, aparecendo e passando em tempo próprio", dizia o senador Alves Branco, na sessão do Senado de 10 de julho de 1841.

Autoridades administrativas como, por exemplo, diretores de cursos jurídicos, Câmaras Municipais, dirigiam-se diretamente à Câmara dos Deputados pedindo esclarecimentos, e solução de dúvidas. Os particulares que se julgavam por qualquer maneira ofendidos em seus direitos e interesses recorriam à mesma Câmara, ainda em negócios de competência do poder administrativo. A Câmara, armando à popularidade, da qual aliás gozava exclusivamente, acolhia tudo e ocupava-se de insignificantes questões administrativas, mal e incompletamente instruídas e examinadas, e tendia a administrar por meio de pareceres de comissões. Dirigia advertências e recomendações ao governo, indicava-lhe soluções, mandava responsabilizar empregados etc. O governo umas vezes obedecia, outras recalcitrava.

Por outro lado os ministros, em lugar de tomarem a posição que lhes competia, de se porem à testa dos negócios e das discussões, de se prevalecerem das vantagens que dão a prática dos negócios e a vida no centro das repartições, sobre contedores inexperientes, em vez de vindicarem os direitos do poder Executivo, em vez de conquistarem influência pela palavra e pelo acerto das suas opiniões e medidas, escondiam-se, fugiam da tribuna e de se encontrarem com a Câmara, cujas hostilidades repeliam por meios oblíquos.

As Câmaras invadiam a atribuição do poder Executivo de fazer regulamentos. Os ministros propunham às Câmaras objetos de regulamentos.

Um ministro pedia por ofício à Câmara dos Deputados a suspensão da votação do seu orçamento até que pudesse ele examinar o que convinha, em ordem a satisfazer as observações feitas por alguns deputados, para o que dizia precisar de dois ou três dias, em consequência de suas ocupações e do estado de abatimento em que ficara com o aturado debate de duas sessões sucessivas. (Ata da sessão da Câmara dos Deputados de 15 de setembro de 1827.)

Outro ministro declarava que não tomaria parte na discussão do orçamento da sua repartição, nem o defenderia, por não o ter feito, e não ter conhecimento algum do apresentado pelo ministro da Fazenda. (Ata da sessão da Câmara dos Deputados de 4 de agosto de 1829.)

Outro remetia à Câmara dos Deputados a convenção de 23 de novembro de 1826, sobre a extinção do tráfico, declarando em seu ofício que o governo cedera por bem o que lhe seria tirado pela força. (Ata da sessão da Câmara dos Deputados de 21 de maio de 1827.)⁽²⁴⁷⁾

⁽²⁴⁷⁾ Armitage, na sua *História do Brasil*, transcreve do jornal *A Aurora*, de 11 de fe-

O Senado resolvia em sessão de 14 de setembro de 1827: 1º) que o ministro pudesse assistir à discussão, mas não discutir; 2º) que a discussão continuasse depois que o ministro se retirasse para então ter lugar a votação. E com efeito naquela sessão foram postos em discussão todos os artigos da proposta da fixação de forças de terra, para sobre cada um deles dar o ministro as informações que lhe fossem exigidas, feito o que retirou-se, e começou a discussão pelo primeiro artigo.

O governo pedia medidas importantíssimas, por exemplo, sobre o meio circulante, por meio de um simples ofício, sem indicar nem propor coisa alguma.

A iniciativa do governo era vista com ciúme e quase considerada uma usurpação.

O princípio de que o governo está mais habilitado para preparar e iniciar medidas somente foi reconhecido e proclamado na resposta à Fala do Trono de 1837.⁽²⁴⁸⁾

vereiro de 1828, que o tirou do *Astro de Minas*, o seguinte trecho que recapitula vários outros fatos: "Quando nos recordamos do procedimento do extinto ministério, quando refletimos em suas providências, e sobretudo na sua triste figura nas discussões a que foram admitidos na augusta e digníssima Câmara dos srs. deputados, cai-nos o semblante aos pés, porque da vergonha do governo todos nós participamos. Um quer que o conselheiro de Estado tenha ordenado porque o é, e produz documentos que se convencem de falsos, e quer votar quando um artigo da Constituição expresso e concebido em vulgar lhe não permite. Outro gagueja e apenas assegura que tem na sua mão por empréstimo um livro muito bom chamado Bentham, outro mente para lhe ser fácil a dissolução dos argumentos que formava a oposição; o outro guarda silêncio em todos os pontos e somente o rompe quando se lhe exproba a portaria pela qual se mandava pagar a si mesmo dois ordenados; outro finalmente agradece ao sr. deputado que o chamou extravagante no sentido de desembargador extravagante, e assegura à Câmara que não se deve dar maior soldo aos carpinteiros das embarcações grandes do que aos das pequenas, proposição que demonstrou por estas formais palavras: 'Eu não posso dar a razão desta minha asserção, mas creia-me a Câmara que ela é verdadeira'".

⁽²⁴⁸⁾ Acha-se este princípio tão bem explanado no seguinte trecho de um discurso do senador Bernardo Pereira de Vasconcelos, na sessão do Senado de 15 de setembro de 1841, que julgo que o leitor estimará que lho ponha aqui debaixo dos olhos. Ei-lo:

"Pelo discurso do nobre senador pode-se entender o contrário, pensar que o nobre senador quer que continuemos na prática atual; que, por exemplo, na lei do orçamento, se houver quem se lembre de pôr um imposto sobre os cabelos, vá o imposto sobre os cabelos; outro se lembre de impor sobre os sapatos etc., outros sobre as condecorações, embora se fira direitos adquiridos; e assim, ficar esta lei importante com emenda semelhante. Eu, senhores, desejo que todas as leis sejam propostas pelo ministério, que um só projeto se não discuta que não venha do ministério. Considero a iniciativa do corpo le-

Entendia-se que o meio mais próprio para fazer entrar o governo na linha constitucional era o da acusação dos ministros, e não se advertia que o uso irrefletido e freqüente dessa arma a embota e inutiliza. E com efeito foram repetidas as acusações de ministros de 1827 a 1830, sem outro resultado do que desmoralizar mais o governo, e azedar mais as suas relações com a Câmara dos Deputados. No decurso daqueles quatro anos foram acusados os seguintes ministros, entre os quais se contam homens de verdadeiro merecimento e carregados de serviços: Lúcio Soares Teixeira de Gouveia, Oliveira Alves, José Clemente Pereira, visconde de Alcântara, conde do Rio Pardo, marquês de Baependi, marquês de Paranaguá e marquês de Aracati.

Era este o modo pelo qual, durante o Prímario Reinado, foi compreendido e executado o sistema parlamentar.

gislativo como uma ameaça, que pode empregar a representação nacional contra os desvios do ministério; se o ministério recusar ao país as instituições de que ele necessitar, deve estar o representante da nação armado de meios, de recursos para obrigar o ministério a conformar-se com a opinião pública. É só neste caso que eu julgo que deve ter exercício a iniciativa dos representantes da nação. Enquanto não adotarmos este sistema, continuarão as nossas leis, em grande parte a ser, como são, letra morta, a não se executarem; porque muitas vezes são leis que apenas podem interessar a 200 ou 300 pessoas e são indiferentes à maioria do país, por isso que não estão em relação às necessidades públicas; e todas as vezes que não nos lembrarmos de que a lei não deve ser outra coisa mais do que a expressão moral das necessidades da sociedade, havemos de caminhar como temos feito até o presente. Eu não quero desacreditar o corpo legislativo; mas, julgo que a marcha seguida até hoje não tem sido a melhor: é indispensável pôr termo aos nossos males.

"Quero também citar países estrangeiros; eu também leio alguma coisa. Citou-se a Inglaterra; é verdade que na Inglaterra não se apresenta proposta alguma em nome da Coroa; mas quem apresenta as propostas? São os amigos do governo: sabe-se que todas as propostas são do governo. Quando é que a oposição, em qualquer das Câmaras inglesas, apresenta um projeto de lei ou oferece emendas? A oposição ali não se lembra de governar enquanto é oposição, isto é, enquanto é minoria. A oposição só mostra sua força quando passa à maioria; então é que apresenta um princípio qualquer, ofensivo da marcha do governo; se esse princípio é adotado, então essa minoria transforma-se em maioria, mas não apresenta emendas. Porém, desgraçadamente, entre nós a minoria apresenta emendas e tem merecido a aprovação, e daí vem que as nossas leis não podem guardar a mesma ordem que as leis inglesas, por isso que a minoria muitas vezes quer dominar a maioria. Na Inglaterra a minoria faz constante oposição ao governo; mas não emenda, anda sempre com o seu sistema de governo na algibeira, para o apresentar quando se lhe diz: Fizestes oposição a esta política porque a reprováveis, porque entendeis que a vossa era preferível; portanto vinde dar ao país prova de que estáveis em boa-fé."

Quando as garantias que formam uma Constituição foram conquistadas e introduzidas pouco a pouco com o tempo, como na Inglaterra, vão-se elas, também pouco a pouco e com o tempo, firmando no espírito e hábitos da população. Identificadas com ela assentam perfeita e solidamente. Quando porém no meio de um país atrasado, como estava o Brasil quando sacudiu o jugo da metrópole, se lança repentinamente uma Constituição como a nossa, não é possível que funcione logo bem, não por culpa deste ou daquele; mas por culpa de todos.

Nos últimos tempos do Primeiro Reinado havia a opinião liberal levantado o grito da reforma da Constituição e da federação. Em quatro ou cinco anos não havia a Constituição feito desaparecer todos os males que nos affligiam! A culpa evidentemente era dela.⁽²⁴⁹⁾

Para que aquelas idéias de reforma e federação fossem bem aceitas so-
bravam as seguintes considerações:

O exemplo sedutor dos Estados Unidos e da sua rápida e admirável prosperidade, que ofuscavam todos aqueles que abstraíam das circunstâncias desse país e das nossas, tão diversas.

A não satisfação imediata de tantas esperanças que a Independência e a adoção do sistema constitucional fizera conceber. Não estavam removidas, como por encanto, todas as dificuldades que inevitavelmente devia encontrar um país imenso, quase deserto, privado de comunicações; que há pouco abria seus portos à comunicação com o resto do mundo; que há pouco acabava de sair de um regime colonial, arbitrário e porventura corrupto, e que não estava preparado pela educação e hábitos para o regime prático constitucional.

⁽²⁴⁹⁾ Há muita gente que crê que a palavra liberdade é mágica e opera por si só todos os melhoramentos. Decretada a liberdade está tudo remediado. Decreta-se a liberdade em um país. Não desaparecem logo todos os seus males? Não há mais que averiguar. É porque a liberdade é pouca. Evidentemente o remédio é aumentar a dose. É coisa simplicíssima e facilíssima. Não é porém dessa opinião Michel Chevalier, o qual no seu *Curso de economia política*, vol. I, lição 10, diz o seguinte: "On peut bien dans un bel enthousiasme voter au scrutin ou par assis et levé la liberté d'un peuple; mais toute liberté qui ne s'entoure pas des institutions positives propres à la rendre féconde en améliorations vitales, je veux dire conformes à la double nature spirituelle et matérielle de l'homme, n'est qu'une liberté nominale, décevante et dangereuse" [Pode-se com um belo entusiasmo votar por escrutínio ou por assento e elevar a liberdade de um povo; mas toda liberdade que não se cerca de instituições positivas próprias para torná-la fértil em melhoramentos vitais, quero dizer conformes à dupla natureza espiritual e material do homem, não passa de uma liberdade nominal, decepcionante e perigosa].

Entendia-se que o meio mais próprio para fazer entrar o governo na linha constitucional era o da acusação dos ministros, e não se advertia que o uso irrefletido e freqüente dessa arma a embota e inutiliza. E com efeito foram repetidas as acusações de ministros de 1827 a 1830, sem outro resultado do que desmoralizar mais o governo, e azedar mais as suas relações com a Câmara dos Deputados. No decurso daqueles quatro anos foram acusados os seguintes ministros, entre os quais se contam homens de verdadeiro merecimento e carregados de serviços: Lúcio Soares Teixeira de Gouveia, Oliveira Alves, José Clemente Pereira, visconde de Alcântara, conde do Rio Pardo, marquês de Baependi, marquês de Paranaguá e marquês de Aracati.

Era este o modo pelo qual, durante o Primerio Reinado, foi compreendido e executado o sistema parlamentar.

gislativo como uma ameaça, que pode empregar a representação nacional contra os desvios do ministério; se o ministério recusa ao país as instituições de que ele necessita, deve estar o representante da nação armado de meios, de recursos para obrigar o ministério a conformar-se com a opinião pública. É só neste caso que eu julgo que deve ter exercício a iniciativa dos representantes da nação. Enquanto não adotarmos este sistema, continuarão as nossas leis, em grande parte a ser, como são, letra morta, a não se executarem; porque muitas vezes são leis que apenas podem interessar a 200 ou 300 pessoas e são indiferentes à maioria do país, por isso que não estão em relação às necessidades públicas; e todas as vezes que não nos lembrarmos de que a lei não deve ser outra coisa mais do que a expressão moral das necessidades da sociedade, havemos de caminhar como temos feito até o presente. Eu não quero desacreditar o corpo legislativo; mas, julgo que a marcha seguida até hoje não tem sido a melhor; é indispensável pôr termo aos nossos males.

"Quero também citar países estrangeiros; eu também leio alguma coisa. Citou-se a Inglaterra; é verdade que na Inglaterra não se apresenta proposta alguma em nome da Coroa; mas quem apresenta as propostas? São os amigos do governo; sabe-se que todas as propostas são do governo. Quando é que a opposição, em qualquer das Câmaras inglesas, apresenta um projeto de lei ou oferece emendas? A opposição ali não se lembra de governar enquanto é opposição, isto é, enquanto é minoria. A opposição só mostra sua força quando passa à maioria; então é que apresenta um princípio qualquer, ofensivo da marcha do governo; se esse princípio é adotado, então essa minoria transforma-se em maioria, mas não apresenta emendas. Porém, desgraçadamente, entre nós a minoria apresenta emendas e tem merecido a aprovação, e daí vem que as nossas leis não podem guardar a mesma ordem que as leis inglesas, por isso que a minoria muitas vezes quer dominar a maioria. Na Inglaterra a minoria faz constante opposição ao governo; mas não emenda, anda sempre com o seu sistema de governo na algibeira, para o apresentar quando se lhe diz: Fizestes opposição a esta política porque a reprováveis, porque entendeis que a vossa era preferível; portanto vinde dar ao país prova de que estáveis em boa-fé."

Quando as garantias que formam uma Constituição foram conquistadas e introduzidas pouco a pouco com o tempo, como na Inglaterra, vão-se elas, também pouco a pouco e com o tempo, firmando no espírito e hábitos da população. Identificadas com ela assentam perfeita e solidamente. Quando porém no meio de um país atrasado, como estava o Brasil quando sacudiu o jugo da metrópole, se lança repentinamente uma Constituição como a nossa, não é possível que funcione logo bem, não por culpa deste ou daquele, mas por culpa de todos.

Nos últimos tempos do Primeiro Reinado havia a opinião liberal levantado o grito da reforma da Constituição e da federação. Em quatro ou cinco anos não havia a Constituição feito desaparecer todos os males que nos afligiam! A culpa evidentemente era dela.⁽²⁴⁹⁾

Para que aquelas idéias de reforma e federação fossem bem accitas sobreviviam as seguintes considerações:

O exemplo sedutor dos Estados Unidos e da sua rápida e admirável prosperidade, que ofuscavam todos aqueles que abstraíam das circunstâncias desse país e das nossas, tão diversas.

A não satisfação imediata de tantas esperanças que a Independência e a adoção do sistema constitucional fizera conceber. Não estavam removidas, como por encanto, todas as dificuldades que inevitavelmente devia encontrar um país imenso, quase deserto, privado de comunicações; que há pouco abria seus portos à comunicação com o resto do mundo; que há pouco acabava de sair de um regime colonial, arbitrário e porventura corrupto, e que não estava preparado pela educação e hábitos para o regime prático constitucional.

⁽²⁴⁹⁾ Há muita gente que crê que a palavra liberdade é mágica e opera por si só todos os melhoramentos. Decretada a liberdade está tudo remediado. Decreta-se a liberdade em um país. Não desaparecem logo todos os seus males? Não há mais que averiguar. É porque a liberdade é pouca. Evidentemente o remédio é aumentar a dose. É coisa simplicíssima e facilíssima. Não é porém dessa opinião Michel Chevalier, o qual no seu *Curso de economia política*, vol. I, lição 10, diz o seguinte: "On peut bien dans un bel enthousiasme voter au scrutin ou par assis *et levé* la liberté d'un peuple; mais toute liberté qui ne s'entoure pas des institutions positives propres à la rendre féconde en améliorations vitales, je veux dire conformes à la double nature spirituelle et matérielle de l'homme, n'est qu'une liberté nominale, décevante et dangereuse" [Pode-se com um belo entusiasmo votar por escrutínio ou por assento *e elevar* a liberdade de um povo; mas toda liberdade que não se cerca de instituições positivas próprias para torná-la fértil em melhoramentos vitais, quero dizer conformes à dupla natureza espiritual e material do homem, não passa de uma liberdade nominal, decepcionante e perigosa].

O merecido descrédito do poder durante o Primeiro Reinado.

Havia nas idéias e aspirações dessa época um fundamento exagerado, porém no fundo verdadeiro. A instituição dos Conselhos Gerais, segundo a Constituição, não repartira com as províncias aquela quantidade de ação indispensável para que pudessem prover eficazmente a certas e urgentes necessidades administrativas locais. Nada se aviava por si nas províncias, como que condenadas ao suplício de Tântalo.¹⁴³ Tudo por fim dependia do centro, ainda que mínimo e insignificante fosse. A centralização administrativa era excessiva, e era isso tanto mais sensível, porque estava tudo por criar e fazer, e esperavam todos maravilhas.

Os Conselhos Gerais limitavam-se a fazer projetos peculiares e acomodados às suas localidades e urgências, segundo se exprime na Constituição. Eram meros projetos os quais, para serem exeqüíveis, deviam ser aprovados pela Assembléa Geral. Para que fosse criada uma escola na mais insignificante aldeia, era necessária uma lei da Assembléa Geral, aprovando a proposta do Conselho. A Assembléa Geral vergava assim debaixo do peso de uma tarefa que impossível lhe era desempenhar. Isto explica a esterilidade efetiva da instituição dos Conselhos Gerais, cujas propostas aliás eram em grande parte, pela sua inexperiência, falta de conhecimentos e prática administrativos, e de meios próprios, inaplicáveis ou inexecúveis. Se executarmos as propostas que criavam escolas às dúzias (para as quais não havia mestres), e que eram aprovadas nas Câmaras Legislativas sem discussão, mui poucas são as que se encontram nas nossas coleções convertidas em leis. Realmente este estado de coisas exigia remédio. Cumpria soltar mais os braços às províncias, para providenciarem com eficácia sobre o que fosse peculiar às suas localidades e urgências administrativas, sem cortar ou enlear os grandes laços que as devem unir.

Mas a reação descentralizadora que se seguiu ao 7 de abril, em ódio ao poder central, excedeu-se muito, e teria acabado com ele, e portanto com a união das províncias, se não houvesse sido contida e reduzida a tempo.

Vejamos como se operou essa descentralização.

Os principais instrumentos foram o Código do Processo, de 29 de novembro de 1832,⁽²⁵⁰⁾ o Ato Adicional de 12 de agosto de 1834, e muito prin-

¹⁴³ Segundo a mitologia grega, Tântalo, rei da Lídia, foi condenado pelos deuses a padecer de sede e fome insaciáveis por ter servido seu próprio filho em um banquete dedicado aos olímpicos. (N. O.)

⁽²⁵⁰⁾ Um dos projetos que serviram de base a este código instituía no tit. 3, cap. 2,

principalmente a inteligência que se lhe deu, e a lei de 8 de outubro de 1834, novo regimento dos presidentes de províncias. Vamos por partes.

O CÓDIGO DO PROCESSO

Portugal legou-nos com sua legislação, na época da Independência, a confusão do poder administrativo com o Judicial, confusão própria de um governo absoluto, e portanto de uma organização que não conhecia a divisão dos poderes.

Por aquela legislação exerciam os juízes muitas e importantes atribuições administrativas. O direito civil e privado, o criminal, o comercial, o administrativo e as jurisdições respectivas jaziam indiscriminadamente envolvidas no avultado montão das ordenações e leis extravagantes. Estavam as coisas de modo que a administração não podia preencher a sua missão sem o auxílio do poder Judicial, então seu instrumento e subordinado.

Todos os interesses gerais e locais estavam confundidos e entregues às mesmas mãos. A instituição das municipalidades, única que tinha alguns laivos de liberdade, havia definhado e perdido a cor à sombra do Absolutismo.

Cumpria, primeiro que tudo, separar a jurisdição administrativa da judicial; a polícia administrativa e preventiva da judicial. Sujeitar o que era administrativo ao poder administrativo somente; e dar-lhe sobre os seus agentes administrativos aquela ação sem a qual não pode preencher o seu fim. Reduzir a justiça judicial ao que deve ser, segundo o nosso sistema, e assegurar-lhe então aquela independência que deve ter.

Nada disso porém se fez. Tratou-se somente de tornar a autoridade judicial, então poderosamente influente sobre a administração, completamente independente do poder administrativo pela eleição popular.

O governo ficou portanto sem ação própria sobre agentes administrativos também, dos quais dependia sua ação, e que todavia eram dele independentes. Somente podia atuar sobre eles pela responsabilidade, recorrendo ao poder Judicial.

O conhecimento de todos os crimes, ainda dos de responsabilidade, passou a ser da exclusiva competência dos juízes de paz, filhos da eleição popular, criaturas da cabala de uma das parcialidades do lugar, e definiti-

art. 1, um tribunal parlamentar, ao qual competia julgar em primeira e última instância os crimes do imperador!

vamente da competência também exclusiva de jurados alistados por uma junta composta do mesmo juiz de paz, do pároco e do presidente da Câmara Municipal ou de um vereador.⁽²⁵¹⁾

A acusação era exclusivamente promovida por um promotor proposto em lista tríplice pela Câmara Municipal, muitas vezes também filha da cabala vencedora nas eleições do lugar.⁽²⁵²⁾

Os juízes municipais e de órfãos eram também propostos em lista tríplice, pelas mesmas Câmaras Municipais.⁽²⁵³⁾

Os juízes de paz sobrecarregados de atribuições importantíssimas, cujo concurso e auxílio era indispensável ao poder administrativo, filhos da eleição popular, e muitas vezes em hostilidade ao governo, eram dele inteiramente independentes,⁽²⁵⁴⁾ e serviam-se freqüentemente do seu imenso poder para embaraçá-lo e hostilizá-lo.

O art. 6 do Código do Processo tinha apenas dito que nas cidades populosas poderia haver até três juízes de direito, com jurisdição cumulativa, sendo um deles chefe de polícia. Não disse porém o que era esse chefe, não lhe deu jurisdição, a qual somente pode ser criada por lei, não lhe marcou atribuições algumas. Era menos que um juiz de paz. Embaraçado em dar regimento a esse simulacro de autoridade, única de sua nomeação, publicou o governo o regulamento de 29 de março de 1833, em verdade ridículo, e nem podia deixar de sê-lo, porque o chefe de polícia, único agente do governo,

(251) A atribuição de formar culpa e de julgar definitivamente os crimes de responsabilidade dos empregados públicos não privilegiados passou para os juízes de direito pelo art. 25, §§ 1 e 2, da lei de 3 de dezembro de 1841.

(252) Os promotores passaram a ser nomeados pelo imperador ou pelos presidentes de província pelo art. 23 da citada lei de 3 de dezembro.

(253) Os juízes municipais e de órfãos passaram a ser nomeados pelo imperador por virtude da lei de 3 de dezembro de 1841.

(254) A instituição dos juízes de paz de eleição popular, tal como a compreendera a lei de sua criação de 15 de outubro de 1827, melhorada e talvez um pouco ampliada poderia vir a ser mui útil como justiça local. A legislação posterior ao 7 de abril ampliou-a e sobrecarregou-a extraordinariamente; desnaturou-a completamente. Era a única autoridade em que confiava. Era talvez a terceira autoridade depois da Regência e dos ministros. A Regência e os ministros conferenciavam na Corte com os juízes de paz. A lei de 3 de dezembro talvez reduzisse demais essa autoridade. É o efeito das reações cuja ação se mede ordinariamente por aquela contra a qual se declaram. É porém convicção minha que convém aproveitar essa instituição, dando-lhe mais importância do que agora tem, reorganizando-a e melhorando-a.

ficava reduzido ao simples papel de andador. A autoridade de eleição popular era tudo, a única de nomeação do governo, nada.

ATO ADICIONAL

A descentralização administrativa que trouxe o Ato Adicional era, pelas razões que acima foram expostas, até certo ponto justificável.

Descentralizando porém as atribuições que passou para as Assembléias Provinciais, era indispensável fazê-lo de modo que cada um dos poderes geral e provincial se pudesse mover na sua órbita, sem encontrar no mesmo terreno e pôr-se em conflito com o outro. Era indispensável que essa descentralização fosse meramente administrativa, e não embaraçasse a direção política dos poderes gerais, que não pode deixar de ser única; nem é possível que hajam [*sic*] tantas políticas quantas Assembléias Provinciais. Seria uma completa anarquia.

O Ato Adicional dera às Assembléias Provinciais a atribuição de legislar sobre a criação e supressão dos empregos municipais e provinciais.

Declarou porém que são empregos municipais e provinciais todos os que existirem nos municípios e províncias, à exceção dos que dizem respeito à administração, arrecadação e contabilidade da Fazenda Nacional, à administração da Guerra e Marinha, dos Correios Gerais, do cargo de presidente de província, bispo, comandante superior da Guarda Nacional, membros das relações e tribunais superiores e empregados das faculdades de Medicina, Cursos Jurídicos e Academias. ⁽²⁵⁵⁾

Entendeu-se que na faculdade de legislar sobre a criação e supressão de todos os outros empregos não mencionados no § 7 do art. 10 do Ato Adicional, ainda criados por leis gerais relativas a objetos da competência do poder geral, estava compreendida a faculdade de legislar sobre as atribuições

⁽²⁵⁵⁾ Esta declaração e enumeração que se contém na 2ª parte do § 7 do art. 10 do Ato Adicional, e que é a causa principal de toda a confusão e conflitos que se têm dado entre as atribuições do poder geral e provincial, não existia no projeto da comissão. É *in verbis* uma emenda do deputado pela Bahia Paula Araújo, a qual veio dar lugar a todas as complicações que têm aparecido.

Para maior esclarecimento deste importante assunto e porque são hoje documentos raríssimos, junto em apêndice a este volume o projeto originário do Ato Adicional, que serviu de base à discussão, e o parecer dado em 1837, pela Comissão de Assembléias Provinciais da Câmara dos Deputados, sobre a interpretação do mesmo ato.

dos respectivos empregados. Assim à Assembléia Geral competia fazer os Códigos Civil, Criminal, Commercial e de Processo etc., organizar as municipalidades e a Guarda Nacional etc.; e às Assembléias Provinciais criar os empregos necessários para o andamento dessas instituições e marcar-lhes as atribuições, como se fosse possível separar uma coisa da outra.

A confusão que daí nasceu foi tal que pôs em dúvida as próprias atribuições claras e patentes da Assembléia Geral, a qual chegou ao ponto de duvidar delas! Tal era o espírito da época! Os seguintes exemplos provam isso.

A Câmara dos Deputados adia uma proposta do governo sobre *habeas-corpus*, até que se adote uma medida sobre a lei de 14 de junho de 1835, da Assembléia Provincial de Pernambuco. (Atas da Câmara dos Deputados, sessão de 26 de setembro de 1836.) Não se sabia se essa lei podia embarçar, e até que ponto, a Assembléia Geral de legislar sobre o *habeas-corpus*. A mesma Câmara adia uma proposta do governo sobre polícia, até sobre se tomar uma medida geral acerca das atribuições das Assembléias Provinciais. (Atas da Câmara dos Deputados, sessão de 27 de maio de 1836.) A mesma Câmara adia um projeto sobre registro de hipotecas, e manda-o à Comissão de Assembléias Provinciais. (Atas da Câmara dos Deputados, sessão de 8 de maio de 1837.) Duvidava-se se a criação do emprego de escrivão desse registro era da competência da Assembléia Geral ou das Provinciais.

Discutindo-se, na sessão de 11 de maio de 1840 (ata respectiva), um projeto sobre hipotecas, complica-se a discussão com leis e atribuições das Assembléias Provinciais.

A referida Câmara adia um projeto sobre a formação da culpa até que se decida a questão sobre empregados gerais e provinciais. (Atas da Câmara dos Deputados, sessão de 10 de maio de 1837.)

A mesma Câmara adia um projeto vindo do Senado que elevava a renda para ser jurado. (Atas da Câmara dos Deputados, sessão de 10 de maio de 1837.) Não sendo o cargo de jurado declarado nomeadamente geral pelo Ato Adicional, duvidava-se da competência da Assembléia Geral para legislar sobre ele.

O próprio Senado adia um parecer e projeto das comissões de Constituição e Assembléias Provinciais, sobre outros projetos relativos a juizes de paz, municipais e de Direito, pelas dificuldades que sofrera a sua discussão, provenientes de considerarem muitos a matéria privativa das Assembléias Provinciais. (Atas do Senado, sessão de 2 de agosto de 1836.) Dizem aí as comissões: As comissões reunidas de Constituição e Assembléias Provinciais, a que foram por decisão do Senado remetidos os projetos oferecidos pelo sr.

senador Velasques,¹⁴⁴ acerca dos juizes de paz, municipais e de direito, pela dificuldade que sofrera a sua discussão, argüindo-se-lhes absoluta contradição com o art. 10, §§ 7 e 11 do Ato Adicional, que faz aquela matéria privativa das Assembléias Provinciais etc. etc. (Atas do Senado, sessão do 19 de setembro de 1836.)

Bastam esses exemplos.

É por isso que dizia o senador Bernardo Pereira de Vasconcelos na sessão do Senado de 5 de agosto de 1845:

“Mas por que se faz aos saquaremas¹⁴⁵ a acusação de centralistas? Porque na interpretação do Ato Adicional attribuiram ao governo geral algumas funções que eram exercidas pelas provincias. Não há outros fatos que possam fundar uma acusação contra os saquaremas.

“Mas eu peço licença ao nobre senador por Pernambuco para ponderar-lhe que desde 1834 o corpo legislativo não podia fazer uma lei sobre qualquer objeto por causa da intelligência que se dava ao Ato Adicional. A cada passo discutia-se se era ou se não era geral o objeto de que tratava. Tinha-se de fazer qualquer instituição, dizia-se no corpo legislativo: A medida é boa; mas quem tem de executar é empregado provincial; ao menos o Ato Adicional como tem sido entendido o considera como tal; era a lei adiada, e não se tomava resolução alguma. Tinha-se de reformar, por exemplo, a ordem do processo, mas as autoridades que executavam o Código do Processo eram consideradas provinciais; como se havia de marcar a maneira de executar a lei se os executores dela, por essa desordem do Ato Adicional, não se consideravam empregados gerais? Regular a determinação pertencia ao governo geral; mas a pessoa que tinha de executar era do governo provincial; de maneira que todas as vezes que os dois governos não estivessem dispostos a proceder na melhor harmonia, a desordem e anarquia era infalível. De duas uma: ou a interpretação do Ato Adicional havia de cometer às Assembléias Provinciais a organização dos

¹⁴⁴ Manuel dos Santos Martins Velasques, senador pela Bahia, nomeado em 1835. (N. O.)

¹⁴⁵ “Saquaremas” era o apelido dado aos membros do Partido Conservador. (N. O.)

códigos, ou as Assembléias Provinciais haviam de reconhecer que os executores das leis gerais eram empregados gerais; tomou o último expediente, não por espírito de centralização, mas porque as Assembléias Provinciais não permitiam uma execução regular em objetos de grande tarefa. Como havia de uma Assembléia Provincial regular um código comercial ou um código civil criminal, uma Assembléia (como são algumas) composta de vinte deputados, podendo haver casa com onze deputados, e haver maioria com seis? O que se devia esperar de uma Assembléia tal? Estaria habilitada para discutir leis desta importância? E conviria que promovêssemos essa desunião por todas as províncias? Senhores, eu entendo que a acusação que se faz aos saquaremas por este motivo não é fundada, há de me perdoar o nobre senador."

As Assembléias Provinciais passaram a legislar sobre jurados, juízes de paz, juntas de paz, juízes municipais, de órfãos, de direito e promotores. Criaram novas entidades, pelas quais repartiram atribuições daquelas; legislaram sobre processo, sobre párocos, sobre a Guarda Nacional, sobre privilégios exclusivos e indústria, sobre impostos de importação, sobre ancoradouros, sobre corpos do Exército. Criaram bancos, entenderam com a circulação monetária, em uma palavra, invadiram tudo, e iam descentralizando tudo e acabando com o Império.

Quando, no desenvolvimento do vasto trabalho que tenho entre mãos, tratar da administração das províncias e procurar analisar, explicar e desfiar praticamente cada uma das atribuições das Assembléias Provinciais, apontarei a legislação provincial à qual acabo de referir-me.

Quem há aí que possa contestar que a continuação desse estado de completa desorganização e anarquia social, à qual davam o nome de liberdade, traria por fim a dissolução do Império? Como, estando a Coroa em minoridade, pôde a nossa máquina constitucional resistir a tantos empuxões, e a tão desencontrados abalos? Somente a Providência o sabe! Talvez resistisse por isso mesmo que a Coroa estava em minoridade; não perdeu, adquiriu força com tantos desatinos, e era o santelmo em que bruxuleava ao longe esperança de salvação.¹⁴⁶

¹⁴⁶ Referência ao santo invocado pelos marinheiros do Mediterrâneo quando, durante as tempestades, uma chama azulada produzida pela eletricidade (o fogo-de-santelmo) aparecia no topo dos mastros dos navios. (N. O.)

Como poderão varões ilustres pelo seu saber, pelo seu amor ao seu país, alguns dos quais prestaram depois importantes serviços à monarquia constitucional, opor-se, com veemente paixão, a que fosse, pela interpretação do Ato Adicional, dado remédio a semelhante estado de coisas? Isto somente se pode explicar pelas paixões e vertigem dessas épocas.

Havia com efeito uma verdadeira vertigem que nos empurrava para uma dissolução social.

Que havia uma verdadeira vertigem provam-no as proposições seguintes, apoiadas pela terça parte da Câmara dos Deputados:

Sessão da Câmara dos Deputados de 27 de maio de 1831, ata respectiva. Proposição: Que o governo do Brasil seja federal e uma lei marque as circunstâncias da federação. Apoiada pela terça parte dos deputados, na forma do art. 174 da Constituição, teve 2ª e 3ª leitura, e mandou-se que fosse admitida à discussão. Sessão de 16 de junho de 1831.

Sessão da Câmara dos Deputados de 3 de junho de 1831, ata respectiva. Proposição: Que a religião seja negócio de consciência, e não estatuto de lei do Estado. Apoiada pela terça parte dos deputados.

Sessão da Câmara dos Deputados de 16 de junho de 1831, ata respectiva. Proposição: Que a Justiça seja compromissória ou eletiva, completa, fácil, breve, gratuita, presente ou acessível, e sempre possível em todo lugar a todas as pessoas, pública, salva decência e exigência do processo. Que as penas se abulam da Justiça; e os fins da Justiça sejam: conciliação dos desavindos, satisfação da obrigação, reparação do dano, correção ou repressão do malfeitor, segurança dos ofendidos. Apoiada pela terça parte dos deputados, na forma da Constituição.⁽²⁵⁶⁾

Sessão da Câmara dos Deputados de 12 de outubro de 1831, ata res-

(256) Este e outros projetos, tomados então a sério, o que não abona muito o estado das cabeças nessas épocas, recordam, entre outros da Revolução Francesa, um que menciona Duvergier de Hauranne na introdução a sua *História do governo parlamentar*, e no qual o demagogo e sanguinário Saint Just propunha: Art. 1) As municipalidades elegerão de dois em dois anos, na ocasião da renovação das legislaturas, seis velhos notáveis pelas suas virtudes, os quais incumbirá apaziguar as sedições. Art. 2) Estes velhos serão enfeitados com uma banda tricolor e com um penacho branco e quando assim aparecerem o povo guardará silêncio e prenderá os que continuarem o tumulto. O povo toma os velhos por árbitros. Art. 3) Se a perturbação continua, os velhos anunciam o luto da lei. Os que insultam um velho são reputados maus e perdem a qualidade de cidadão etc. Este seráfico homem, Saint Just, foi membro da Comissão de Salvação Pública, inseparável amigo e cúmplice de Robespierre e um dos que organizaram o sistema chamado do terror, que inundou a França de sangue.

pectiva. Emenda: Cada província nomeará uma assembléia, que fará sua Constituição particular. Apoiada pela terça parte dos deputados.

Sessão da Câmara dos Deputados de 16 de junho de 1831, ata respectiva. Proposição: Que o governo do Brasil seja ora vitalício na pessoa do imperador o sr. d. Pedro II, depois temporário na pessoa de um presidente das províncias confederadas do Brasil.

Sessão da Câmara dos Deputados de 27 de junho de 1835: Propôs-se que a quantia necessária para as despesas gerais da nação fosse dividida pelas províncias do Império, designando-se a cota que cada uma, na proporção de seus haveres, devia dar para tais despesas, e ficando a cargo das respectivas Assembléias Provinciais a escolha dos impostos ou meios para obter tais quantias. A Comissão de Constituição entendeu que este projeto envolvia reforma da Constituição e era nocivo aos interesses da União. Sessão de 24 de julho de 1835.

Não acumularei mais exemplos para provar a tendência anarquicamente descentralizadora dessas épocas, mas não posso passar em silêncio o projeto de reforma da Constituição, tal qual foi aprovado pela Câmara dos Deputados, em outubro de 1831, e remetido para o Senado. Este projeto reduzia o governo do Brasil a uma monarquia federativa, acabava o poder Moderador, tornava o Senado temporário, a Câmara dos Deputados bienal, nulificava a prerrogativa da sanção, suprimia o Conselho de Estado etc. Para evitar uma longa exposição de tão importante documento, e porque é raro e pouco conhecido, junto-o no apêndice a este volume, bem como as emendas do Senado.⁽²⁵⁷⁾

Neste estado vivemos durante grande parte da minoridade.

Finalmente a interpretação do Ato Adicional, consagrada na lei n° 105, de 12 de maio de 1840;⁽²⁵⁸⁾ os luminosos pareceres do Conselho de Estado,

⁽²⁵⁷⁾ Estava tudo fora dos eixos. Câmaras Municipais, com manifesta violação da sua lei orgânica, representavam à Câmara dos Deputados pedindo a remoção do tutor do imperador. Ficavam as representações sobre a mesa para serem tomadas em consideração quando se tratasse das contas do tutor. Sessões de 21 de agosto e 3 de setembro de 1833. Outras censuravam a Falá do Trono em ofícios que eram recebidos com especial agrado. Atas da Câmara dos Deputados de 1834.

⁽²⁵⁸⁾ Aproveito a ocasião para retificar, porque me diz pessoalmente respeito, uma inexatidão que encontro na circular dirigida pelo sr. Teófilo Benedito Otoni aos eleitores da província de Minas Gerais. Diz ela à fl. 86: "O sr. Paulino José Soares de Sousa, depois senador, visconde do Uruguai, era o relator que propôs e o ministro que sancionou a reforma do Ato Adicional". Esta segunda parte não é exata. O ministro que referendou a lei interpretativa do Ato Adicional, contra a qual votara na Câmara dos Depu-

especialmente os lançados pelo sr. Bernardo Pereira de Vasconcelos, no exame e revisão das leis provinciais, que habilitaram o governo para dirigir os presidentes na sanção das leis, e nas suas relações com as Assembléias Provinciais, firmando as boas doutrinas; a lei de 3 de dezembro de 1841; a maior força e prestígio de um governo presidido pelo imperador; o desengano que trouxeram as rebeliões e agitações nas províncias; a reação natural do espírito público, foram reduzindo e contendo as tendências descentralizadoras nos seus justos limites.

O Ato Adicional também dera às Assembléias Provinciais a atribuição de legislar sobre a nomeação para os empregos provinciais e municipais e estabelecimento de seus ordenados.

Pela inteligência nos primeiros tempos dada ao mesmo Ato Adicional, ficava privado o poder Executivo Central de nomear todos os empregados provinciais e municipais, ainda mesmo aqueles criados por leis gerais, relativos a objetos da competência do mesmo poder geral.

Ficava este assim reduzido à nomeação para os empregos que dizem respeito à Fazenda Nacional, à Guerra e Marinha e Correio Geral. Conservou a dos presidentes de província, bispos, comandantes superiores da Guarda Nacional, membros das relações e tribunais superiores, dos empregados das faculdades de Medicina, Cursos Jurídicos e Academias.⁽²⁵⁹⁾

O direito de nomear para todos os outros empregos passou para o poder provincial, que o exerceu até a interpretação do Ato Adicional. Como presidente da província do Rio de Janeiro¹⁴⁷ nomeei juizes de direito, juizes municipais, párocos, chefe de legião etc. etc.

tados, foi o sr. Francisco Ramiro de Assis Coelho assinado na mesma lei; e fazia parte do ministério, sendo regente o sr. marquês de Olinda, o sr. Alves Branco, depois visconde de Caravelas, um dos mais ilustres, mais brilhantes e proeminentes chefes do lado liberal. Parece que não considerou aquela lei como exorbitante.

⁽²⁵⁹⁾ Pode-se dizer que assim ficava o nosso poder geral de pior condição que o dos Estados Unidos. Michel Chevalier, *Lettres sur l'Amérique du Nord*, referindo-se a um relatório apresentado no Senado por mr. Calhoun, apresenta o seguinte cálculo de agentes federais nomeados pelo presidente (*Executive patronage*):

Agentes administrativos e financeiros: 12.144

Serviço militar e negócios de índios: 9.643

Marinha: 6.499

Correios: 31.917

Total: 60.203

¹⁴⁷ O visconde do Uruguai foi presidente da província do Rio de Janeiro de 1836 a 1840. (N. O.)

Nem obstava o ser o presidente da província agente do poder central, porque nomeava na conformidade das leis provinciais, as quais, na hipótese da inteligência mencionada, podiam prescrever-lhe condições, modificar ou retirar-lhe a atribuição de nomear.

Que tivesse o poder provincial faculdade para legislar sobre a nomeação e demissão de empregos provinciais e municipais relativos a objetos da competência das Assembléias Provinciais, nada mais justo e regular, e é essa a única inteligência razoável que pode ter o Ato Adicional. Entendeu-se porém que o poder provincial podia legislar sobre a criação, supressão e nomeação para empregos relativos a objetos da competência do poder geral, ao passo que este não podia, e com razão, legislar e nomear para empregos relativos a objetos da competência das Assembléias Provinciais!

Tal era a descentralização anárquica e desordenada que trouxe a inteligência que a opinião democrática exagerada daqueles tempos dava ao Ato Adicional. Cortava, cerceava, reduzia a nada a atribuição essencial e constitucional, conferida ao poder Executivo pelo art. 102, § 4, da Constituição.

A uma centralização excessiva, substituiu-se uma descentralização excessiva também, subversiva e desorganizadora, que entregava às facções que se levantassem nas províncias o poder Executivo central de mãos e pés atados!

*"Incidit in Scyllam, qui vult vitare Charybdim."*¹⁴⁸

A colação dos empregos, que é um meio de ação e influência (e a questão era em grande parte de empregos por meio dos quais cada dominador quer segurar-se em seu bairro), passou das mãos de um poder mais distante, mais imparcial, por não estar tão de perto envolvido e interessado nas lutas e paixões pessoais e locais, para as de influências que muitas vezes se serviam dessa arma poderosa para se reforçarem e esmagarem aqueles aos quais se antojava disputar-lhes o governo da terra. E era tudo isso feito em nome da liberdade!⁽²⁶⁰⁾

¹⁴⁸ Significa estar entre dois perigos sérios, onde a fuga de um leva quase ao desastre no outro. Refere-se a frase ao risco que corria o navegante da Antiguidade, no estreito de Messina, ao ter que evitar o vórtice que tudo sorvia nas vizinhanças da costa da Sicília (Caribde), sem bater num rochedo que se levantava à frente, nas costas da Calábria (Cila).

⁽²⁶⁰⁾ *Ut imperium evertant libertatem praeferunt; si perverterint libertatem ipsam aggredientur* [Para derrubar o império, alegam a liberdade; se o destruírem, atacarão a própria liberdade]. Dizia Tácito dos pseudoliberais do seu tempo.

Sucedia vencer as eleições uma das parcialidades em que estavam divididas as nossas províncias. A maioria da Assembléa Provincial era sua. Pois bem, montava o seu partido, e, por exemplo, depois de nomeados para os empregos e postos da Guarda Nacional homens seus, fazia-os vitalícios.⁽²⁶¹⁾ Amontoava os obstáculos para que o lado contrário não pudesse para o futuro governar. Fazia juizes de paz seus e Câmaras Municipais suas. Estas autoridades apuravam os jurados e nomeavam indiretamente, por propostas, os juizes municipais, de órfãos e promotores. Edificava-se assim um castelo inexpugnável, não só para o lado oprimido, como ainda mesmo para o governo central.

Se o presidente da província, delegado e única autoridade administrativa nomeada pelo poder geral, não ia de acordo, estavam organizados os meios de uma vigorosa resistência, com aparências de legalidade, e legalmente insuperável.

Recorria o governo à única arma que lhe fora deixada. Suspendia e mandava responsabilizar o empregado que não executava ou iludia as suas ordens, muitas vezes acintosamente e de acordo com a parcialidade à qual pertencia. Era este acusado pelo promotor, filho da eleição em que triunfara a mesma parcialidade. Era-lhe formada a culpa pelo juiz de paz do mesmo partido. Se por acaso era pronunciado, era julgado por jurados apurados pelo juiz de paz e presidente da Câmara, eleitos pelo mesmo partido. Este estado de coisas, e as absolvições acintosas que se seguiam, acabavam de desmoralizar a autoridade superior. Ou o governo central havia de passar pelas forcas caudinas, nomeando o presidente que se queria, ou a luta se abria e tomava grandes proporções. Daí a origem das rebeliões e sedições que derramaram tanto sangue, exauriram os cofres do Estado e produziram tantos ódios.

A lei da interpretação do Ato Adicional e a de 3 de dezembro de 1841¹⁴⁹ modificaram profundamente esse estado de coisas. Pode por meio delas ser montado um partido, mas pode também ser desmontado quando abuse. Se é o governo que o monta terá contra si em todo o Império todo o lado contrário. Abrir-se-á então uma luta vasta e larga, porque terá de basear-se em

⁽²⁶¹⁾ Em lugar competente apontarei essas leis e as circunstâncias e fins com que foram feitas.

¹⁴⁹ A lei de 3 de dezembro de 1841 reformou o Código do Processo Civil, dando maior poder às autoridades policiais e judiciárias nomeadas pelo governo central (em detrimento dos juizes de paz eletivos). (N. O.)

princípios, e não a luta mesquinha odienta, mais perseguidora e opressiva, das localidades. E se a opinião contrária subir ao poder encontrará na legislação meios de governar. Se, quando o Partido Liberal dominou o poder no ministério de 2 de fevereiro de 1844, não tivesse achado a lei de 3 de dezembro de 1841 que combateu na tribuna, na imprensa e com as armas na mão, e na qual não tocou nem para mudar-lhe uma vírgula, se tivesse achado o seu adversário acastelado nos castelos do sistema anterior, ou teria caído logo, ou teria saltado por cima das leis. Cumpre que na organização social haja certas molas flexíveis, para que não quebrem quando aconteça, o que é inevitável, que nelas se carregue um pouco mais.

A lei de 3 de outubro de 1834, art. 6, incumbiu às Assembléias Provinciais a nomeação dos vice-presidentes das províncias, embora a mandasse fazer em lista sêxtupla e levá-la à presença do imperador para ser marcada a ordem numérica da substituição. Se o presidente da província é nomeado pelo imperador, por bem do art. 175 da Constituição, se o vice-presidente faz as vezes e exerce as atribuições do presidente, nada mais lógico e mais conforme à Constituição do que ser também o vice-presidente nomeado pelo imperador.⁽²⁶²⁾

A supressão do Conselho de Estado de que trata o título 3, capítulo 7 da Constituição, pelo art. 32 do Ato Adicional, foi mais um passo dado para a descentralização. O Conselho de Estado é uma instituição que tende a fortalecer o governo central; que o auxilia com suas luzes e conselhos; que com ele partilha a responsabilidade, pelo menos moral; que imprime um caráter de unidade e seguimento na administração. A organização do Conselho de Estado da Constituição tinha defeitos, mas não podia emendá-los um poder que tinha largas de constituinte?

Demais, essa supressão tinha um grande alcance.

A Constituição instituiu um poder político, como vimos, delegação da nação, como os outros, como eles distinto e independente, chamado poder Moderador.

Para que a Coroa porém, no exercício das atribuições desse poder, tivesse um auxiliar prestigioso e ficasse coberta, quando se afastasse do ministério, criou a Constituição um Conselho de Estado, composto de conselheiros vitalícios, nomeados pelo imperador, excluídos do seu número os ministros.

⁽²⁶²⁾ Os vice-presidentes passaram a ser nomeados pelo imperador, revogados nessa parte os arts. 6, 7 e 8 da lei citada, pela resolução n° 207 de 18 de setembro de 1841.

O principal encargo desse conselho, o qual não podia então deixar de ser ouvido, era o de aconselhar o imperador em todas as ocasiões em que se propusesse exercer qualquer das atribuições próprias do poder Moderador, indicadas no art. 101 da Constituição, excetuada a do § 6.

A mesma Constituição solenemente declarava responsáveis os conselheiros.

Suprimido o Conselho de Estado, portanto a sua responsabilidade, destruído ficava o antemural com que a Constituição amparara o poder Moderador. Descoberta assim completamente a Coroa pelo lado do Conselho de Estado, suprimido, era mais fácil fazê-la procurar abrigo na responsabilidade dos ministros para os atos do poder Moderador. Porquanto não bastaria que os ministros negassem a sua referenda, para que a Coroa não tivesse com quem acobertar-se.

Porei aqui termo ao assunto deste capítulo, tendo tomado nota do espírito e tendências das reformas que se seguiram logo ao 7 de abril.