

Coleção
Formadores do Brasil

Paulino José Soares de Sousa,

VISCONDE DO URUGUAI



Organização e introdução
José Murilo de Carvalho

Apoio cultural



BANCO BBA
CREDITANSTALT S.A.
ASSOCIADO AO HVB GROUP



LEI DE
INCENTIVO
À CULTURA
MINISTÉRIO
DA CULTURA

editora **34**

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*¹³⁰

§ 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 Realza, 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-

¹³⁰ “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. Veêm-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. (230)

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, Bechari, *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 realidade teve de sustentar para chegar à unidade e à centralização do poder absoluto, (231) 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 realidade prestou assim aos povos e à causa da civilização o mais assinalado serviço.

Terminada a reação contra o feudalismo, morto este, conquistadas pela realidade 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 engenheiros começaram a combinar os meios de consaguar, conservada aquela soma de unidade e centralização, que é indispensá-

(230) Vem-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:

Interbum scopulos avulsaque vicera montis/ Ergit eructans, linguactaque saxa sub auris/ Cum gentili glomerat furoreque exaltat imo. [A intervalos, (o Etna) lança, vomitando, rochas e as arrancadas entranhas do monte e atira pelos ares, com rugido, pedras liquefeitas, e refere no abismo profundo.] Enxada, I, 3º.

(231) Pensava-se então segundo as expressões de Tácito, *eam conditionem esse imperandi, ut non aliter ratio constet, quam si uni rebbatur* ["... é condição de domínio a de que não haja prestação de contas, se não dada a um só", *Annales*, I, VI, 3. (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 de pois, 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, salamos 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. (232) 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 legislações pode-se dizer delas o que Mirabeau disse da Assembleia Constituinte da França: "chacun savait alors ce qu'il fallait renverser, ne savait ce qu'il fallait établir" (233)

(232) Dizia na sessão do Senado de 12 de julho de 1841, o senador Vergueiro: "Temos sabermos 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.

132 "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. ⁽²³⁴⁾

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.)

⁽²³⁵⁾ 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." [Nos 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 desapercebidos.] *Du gouvernement de la France depuis la Restauration* [Do governo da França desde a Restauration].

⁽²³⁶⁾ "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 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. Preferi 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. ¹³³

¹³³ 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.⁽²³⁵⁾

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,¹³⁴ no *Federalista*:

“Há muito quem pense”, diz ele,

⁽²³⁵⁾ Na fala com que o rei Victor Manuel abriu o ano passado (1861) o Parlamento italiano, diz-se: “Estabelecendo as maiores liberdades administrativas entre povos habitados a costumes e a uma organização diferente, velareis para que essa unidade política, chamada pelos votos de tantos séculos, não seja alterada”.

¹³⁴ 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 indole 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 juriconsultos 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 Assembléa Constituinte francesa de 1789 que lançou os fundamentos da centralização da França.

Foram os autores do Ato Adicional¹³⁵ 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 assembléa a mais demagógica e a mais revolucionária de que reza a história.¹³⁶ Foi também a mais centralizadora.⁽²³⁶⁾

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

¹³⁵ Ver nota 35. (N. O.)

¹³⁶ Governo revolucionário instituído na França entre 1792 e 1795, aboliu a realza. (N. O.)

⁽²³⁶⁾ “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 representam. 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, resitui-a à sociedade.

rassembler 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 instituant et destituait les généraux, redigeait les bulletins des victoires, disait quelle armée, quel corps, quel capitaine, quel soldat avait bien mérité de la patrie. — *En comité de validé 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 les mises 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 Con-venção ao mesmo tempo ofensiva e defensiva reunia energeticamente todos os poderes em suas mãos. *No comité de guerra* ella 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: ella 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 validação pública*, ella tomava as medidas de alta policia, decretava as prisões, preparava as deminças. *No comité de finanças*, ella fazia notificações, promovia a entrada de impostos, decidia as questões de dominio. *No comité de legislação*, ella vigiava as listas de emigrados, 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 estatutos soberanamente e sem apelação. Assim os poderes Legislativo, Executivo, Judiciário foram levados, accumulados nas mesmas mãos; estava ali um despotismo ocasional até a exaltação da unidade.]

Em lugar de tratar dos negócios do povo, convidá-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 Assembleias 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 Assembléa 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 presidentes

(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 Assembleias 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 Luis 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 compeça 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 provincia 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 seu-ve e singelo Sá de Miranda:

“A fortaleza louvada

Anda em braços com a prudência,

Irma 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.”

§ 3º: 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. Cumpra 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 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; afeita 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 sembárbaras e aquele ilustrado; quando aquele é ativo e estas inertes; e quando as mesmas localidades se acham divididas por paixões e parcialidades odientas, 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.]

frança que, em geral, podem inspirar: a maior ou menor harmonia entre os interesses económicos 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, abstrahindo do estudo e comparação das circunstâncias expostas, atêm-se somente a uma ou outra consideração teórica, destacada e declamatória.

Para julgar 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 carácter nacional, social, generalizador e expansivo; às suas glórias militares, literárias e científicas que estreitam e unem; à universidade de popular da sua língua; às suas escolas; aos seus códigos; à uniformidade da instrução; aos seus precedentes revolucionários; à sua administração intenciosa; 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 carácter 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. Encerrose 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 intellectuais 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.]

ses, governamentais, administrativos, físicos e materiais. Tais são nas sociedades modernas a imprensa, a instrução pública, o culto, a Guarda Nacional, o Exército, o organismo, a direção 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 eléctricos, 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 *Diritto administrativo*.

Sem a centralização como ligar o sul e o norte do Império, quando tantas dessemelhanças se dão nos climas, territórios, espírito, 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 Assembléa Geral, existiria Império?

§ 6.º 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 Assembléas 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 organogramas. Vai-se a maior parte das rendas das províncias em alimentar e escancarar mais a chaga do funcionarismo.

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 Nécentralisation*.

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 mediações e numerosas considerações.]

Isto nos é inteiramente aplicável.

dos cidadãos, que peia e embarça. 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 fortalecer 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 segundas 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'Etat, 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 vêem 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 maiores 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 adjectivar 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. *Mémories 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, pro-
ver 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 expeditas. Que cumpre com-
biná-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. (243)

(243) É um erro acreditar que tudo depende das instituições e das leis. Depende mais dos homens, do seu espírito, educação e hábitos. Diz Salustio em *Catilina*, falando dos antigos romanos: *Igitur domi militaque boni mores celebrantur, concordia maxima, mirum avaritia erant, ius 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 coisa de outro: 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 Chevalier (138) (*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 historiar-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) Dallon, *Revue périodique et critique de jurisprudence et de législation année 1852*, 4^a parte, p. 90. A 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 acompanharam, autorizou os prefeitos a decidirem nas localidades muitas questões antes afetadas 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 têm por fim simplificar a instrução de certos negócios, abreviar as delongas usadas, suprimir as escritas e formalidades inúteis. Outras delegam aos sub-prefeitos 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 sub-prefeitos, 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 administrador; simplificar a instrução dos negócios; tornar a sua solução mais pronta; pôndo assim termo às queixas que se levantavam de toda a parte contra as complicações e demoras da administração.

As Assembléias Provinciais porém entre nós legistlam. 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 ofendem 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 importan-tíssimas 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.⁽²⁴⁶⁾ 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,

⁽²⁴⁶⁾ 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 inter-vém, 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, incluindo 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 Assembleias 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 actual 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 desapassionado, profundo e reflectido 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 applicáveis as energicas palavras de Tácito: *Speciosa verba, re inania aut vubdola; quantumque majore libertalia 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 accordo.

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 insupportável servidão." *Analla*, I, 81. (N. L.) [Táctico (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 não 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, armado 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 recalçava.

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 contendedores 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 obliquos.

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

Um ministro pedia por officio 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 occupações e do estado de abatimento em que ficara com o aturado debate de duas sessões successivas. (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 conhecido 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 officio 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 Brazil*, transcreve do journal *A Aurora*, de 11 de fe-

O Senado resolvia em sessão de 14 de setembro de 1827: 1^o) que o ministro pudesse assistir à discussão, mas não discutir; 2^o) 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 officio, sem indicar nem propor coisa alguma.

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

O principio 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 *Abrão de Minas*, o seguinte trecho que recapitula vários outros fatos: "Quando nos recordamos do procedimento do extinto ministério, quando reflectimos em suas providências, e sobretudo na sua triste figura nas discussões a que foram admitidos na augusta e dignissima 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 empéximo um livro muito bom chamado Benham, outro mente para lhe ser fácil a dissolução dos argumentos que formava a opposição; o outro guarda silencio em todos os pontos e somente o rompe quando se lhe expôra 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 ella é verdadeira'."

⁽²⁴⁸⁾ Acha-se este principio 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. E-llo:

"Pelo discurso do nobre senador pode-se entender o contrario, pensar que o nobre senador quer que continuemos na prática actual, que, por exemplo, na lei do organo, se houver quem se lembre de pôr um imposto sobre os cabellos, vá o imposto sobre os cabellos; 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 projecto 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 emboita 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 Primeiro Reinado, foi cumprido e executado o sistema parlamentar.

—
O legislativo 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 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 indifferentes 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 aljebeira, 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 abstraham das circunstâncias desse país e das nossas, tão diversas.

A não satisfação immediata de tantas esperanças que a Independência e a adoção do sistema constitucional fizera conceber. Não estavam removidas, como por encanto, todas as difficuldades que inevitavelmente devia encontrar um país imenso, quase deserto, privado de communicações; que há pouco abria seus portos à communicação 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 cre 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 facilísima. Não é porém dessa opinião Michel Chevalier, o qual no seu *Curso de economia politica*, 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 levur 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 reparira 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 executíveis, 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 de baixo 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, inapplicáveis ou inexequíveis. Se excetuarmos 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 effcácia sobre o que fosse peculiar às suas localidades e urgências administrativas, sem correr 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 instituiu no tit. 3, cap. 2,

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

O CODIGO 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 juizes muitas e importantes attribuições administrativas. O direito civil e privado, o criminal, o commercial, o administrativo e as jurisdicções 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 auxilio 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 jurisdicção administrativa da judicial; a policia administrativa e preventiva da judicial. Sujeitar o que era administrativo ao poder administrativo somente; e dar-lhe sobre os seus agentes administrativos aquella 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 aquella 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 juizes 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 juizes municipais e de orfãos eram também propostos em lista tríplice, pelas mesmas Câmaras Municipais.⁽²⁵³⁾

Os juizes 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 frequentemente do seu inenso 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 juizes 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 1855, 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 juizes 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 provincia pelo art. 23 da citada lei de 3 de dezembro.

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

⁽²⁵⁴⁾ A instituição dos juizes de paz de eleição popular, tal como a comprehendera a lei de sua criação de 15 de outubro de 1827, melhorada e talvez um pouco ampliada poderia vir a ser muito útil como justiça local. A legislação posterior ao 7 de abril ampliou-a e sobrecarregou-a extraordinariamente; desnaturalou-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 juizes de paz. A lei de 3 de dezembro talvez reduzisse demais essa autoridade. É o efeito das reacções 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 Assembleias 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 Assembleias Provinciais. Seria uma completa anarquia.

O Ato Adicional dera às Assembleias 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 provincias, 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 provincia, 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 comprehendida 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 *ipso verbi* 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 Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados, sobre a interpretação do mesmo ato.

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

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

A Câmara dos Deputados adia uma proposta do governo sobre *habas-corpus*, até que se adote uma medida sobre a lei de 14 de junho de 1835, da Assembléa Provincial de Pernambuco. (Atas da Câmara dos Deputados, sessão de 26 de setembro de 1836.) Não se sabia se essa lei podia embaraçar, e até que ponto, a Assembléa Geral de legislar sobre o *habas-corpus*. A mesma Câmara adia uma proposta do governo sobre pólicia, até sobre se tomar uma medida geral acerca das attribuições das Assembléas 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 Assembléas 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 Assembléa 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 attribuições das Assembléas 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 Assembléa Geral para legislar sobre ele.

O próprio Senado adia um parecer e projeto das comissões de Constituição e Assembléas 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 Assembléas Provinciais. (Atas do Senado, sessão de 2 de agosto de 1836.) Dizem aí as comissões: As comissões reunidas de Constituição e Assembléas 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, arguindo-se-lhes absoluta contradição com o art. 10, §§ 7 e 11 do Ato Adicional, que faz aquella matéria privativa das Assembléas 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 accusação de centralistas? Porque na interpretação do Ato Adicional attribuíram ao governo geral algumas funções que eram exercidas pelas provinciais. Não há outros fatos que possam fundar uma accusação 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 considerava como tal, era a lei aditada, 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 Assembléas 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 Assembleias 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 Assembleias Provinciais não permitiam uma execução regular em objetos de grande tarafa. Como havia de uma Assembleia Provincial regular um código comercial ou um código civil criminal, uma Assembleia (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 Assembleia tal? Estaria habilitada para discutir leis desta importância? E conviria que promovessemos 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 Assembleias Provinciais passaram a legislar sobre jurados, juizes de paz, juntas de paz, juizes municipais, de órfãos, de direito e promotores. Criaram novas entidades, pelas quais repartiram atribuições daquelas; legislaram sobre processo, sobre párcos, 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 Assembleias 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 empuxes, 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 electricidade (o fogo-de-santelmo) apparecia 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 accessível, 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 offendidos. 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 incumbirão apaziguar as sedições. Art. 2) Estes velhos serão enfeitados com uma banda tricolor e com um penacho branco e quando assim apparecerem o povo guardará silencio e prenderá os que continuarem o tumulto. O povo toma os velhos por árbittros. Art. 3) Se a perturbação continua, os velhos annunciam 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 Commissão 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 assembleia, 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: Propõe-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 Assembleias 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.º 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 Fala do Trono em officios que eram recebidos com especial agrado. Atas da Câmara dos Deputados de 1834.

⁽²⁵⁸⁾ Aproveito a ocasião para reificar, porque me diz pessoalmente respeito, uma inexatidão que encontro na circular dirigida pelo sr. Teófilo Benedicto 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 Assembleias 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 desgano 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 Assembleias 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 Janeiro ¹⁴⁷ nomeei juizes de direito, juizes municipais, párocos, chefe de legião etc. etc.

⁽²⁵⁹⁾ 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. Calloun, 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 obtava 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 Assembléas 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 Assembléas 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 levantassam nas províncias o poder Executivo central de mãos e pés atados!

*"Incedi 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 navegador da Antiguidade, no estreito de Messina, ao ter que evitar o vórtice que tudo sorria nas vizinhanças da costa da Sicília (Caribde), sem bater num rochedo que se levantava à frente, nas costas da Calábria (Cila).

⁽²⁶⁰⁾ *Ut imperium eriant libertatem praefertur, si pervertitur libertatem quam agere debentur* [Para derrubar o império, alegam a liberdade; se o destruírem, atacam 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 vitálícios.⁽²⁶¹⁾ Amontava os obstáculos para que o lado contrário não pudesse para o futuro governar. Fazia juízes de paz seus e Câmaras Municipais suas. Estas autoridades apuravam os jurados e nomeavam indiretamente, por postas, os juízes 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 ludia 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 quera, 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 juízes de paz eleitos). (N. O.)

princípios, e não a luta mesquinha odienta, mais perseguidora e oppressiva, 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 combatu 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 occasiões 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.

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

CAPÍTULO 31:
APLICAÇÃO AO BRASIL
DAS INSTITUIÇÕES ADMINISTRATIVAS
INGLESA, AMERICANAS E FRANCESES



Para copiar as instituições de um país e aplicá-las a outro, no todo ou em parte, é preciso, primeiro que tudo, conhecer o seu todo e o seu jogo perfeita e completamente.

Essas instituições, principalmente as inglesas, americanas e francesas, formam um todo sistemático e harmonioso. Cada uma das suas molas supõe o concurso e jogo de outras, certo espírito, hábitos, caráter nacional e certas circunstâncias, cuja falta não é possível suprir. Cada uma das suas partes sustenta e é sustentada pelas outras e com elas se liga. É necessário muito estudo, muito critério, para separar uma parte dessas instituições e aplicá-la a outro país diverso, cuja organização, educação, hábitos, caráter e mais circunstâncias são também diversos.

O que uma nação deve ter em vista nas suas instituições é assegurar a liberdade, direitos, garantias e bem-estar dos cidadãos.

Assegurar contra quem? Entendem uns que contra a autoridade somente, isto é, quando ela não está nas mãos deles. Partem do seguinte pressuposto, que consideram infalível: o abuso somente pode vir de cima e nunca do povo, quaisquer que sejam a sua educação e hábitos. Cumpre portanto diminuir a força da autoridade.

Há dois meios, diz Tocqueville (*De la Démocratie en Amérique*), de diminuir a força da autoridade em uma nação. O primeiro consiste em enfraquecer o poder no seu próprio princípio, tirando à sociedade o direito de defender-se em certos casos. Enfraquecer por esse modo a autoridade é o que, em geral, se chama na Europa fundar a liberdade. É este o modo pelo qual os liberais, que estudam a liberdade nas produções de alguns declamadores franceses, têm querido estabelecer a liberdade no Brasil.

Há um segundo modo de diminuir a força da autoridade, e consiste, não em despojar a sociedade, não em despojar a autoridade de alguns dos seus direitos, não em paralisar seus esforços, mas sim em distribuir o uso das suas

forças por diferentes funcionários, dando a cada um todo o poder necessário para levar a efeito o que a lei lhe incumba. Foi este o meio de que se serviram a Inglaterra e os Estados Unidos. Torna a ação da autoridade menos irrisível, menos perigosa, mas não a destrói.

A centralização política ou governamental está levada na Inglaterra a um grau muito alto, o que é uma prova irrecusável de que é muito compatível com a liberdade. O Estado e a nação movem-se ali como um só homem. (263)

Não tem porém centralização administrativa.

"Desde o tempo dos saxões", diz Creasy¹⁵⁰ (*The rise and progress of the English Constitution*),

"cada distrito entre nós tem-se governado a si mesmo em matérias locais. (264) Nunca conhecemos o que se chama hierarquia administrativa, isto é, uma autoridade central suprema, mandando seus prefeitos, subprefeitos e outros oficiais assalariados para cada departamento, e dirigindo ou executando por si mesma os deveres da polícia, ou outros semelhantes, e providenciando, também por si mesma, sobre as emergências locais.

"Temos mantido esses livres princípios no nosso governo interno, e ao mesmo tempo amadurecido um governo concentrado do Estado

(263) O Império da Alemanha nunca pôde tirar das suas forças todo o partido possível. Tocqueville dá as seguintes razões: Porque a força nacional nunca foi aí centralizada; porque o Estado nunca pôde conseguir que as suas leis gerais fossem obedecidas; porque as partes separadas desse grande corpo sempre tiveram o direito ou a possibilidade de recusarem o seu concurso à autoridade comum, ainda mesmo nas coisas que interessavam todos os cidadãos; por outras palavras porque não havia centralização governamental.

A fraqueza e as dificuldades em que se está vendo o Império Austríaco provêm principalmente da fraqueza do laço político que constitui a centralização governamental entre esses reinos, ducados e senhorios estranhos uns aos outros pelas raças, pelos costumes, pelas religiões e cujo incoerente amálgama compõe o Império da Casa de Lorraine. O estado quase permanente de anarquia em que têm vindo as repúblicas americanas de origem espanhola provém principalmente da notável falta de centralização governamental que apresentam as instituições que adotaram. Cada chefe que empolga o poder procura supri-la por golpes de Estado e pela tirania militar. De outro modo ninguém se poderia ali sustentar somente pela execução das leis.

¹⁵⁰ Edward Shepherd Creasy (1812-1878), historiador inglês.

(264) Pode-se também ver Homersham Cox. *The British Commonwealth: or a commentary on the institutions and principles of British government*, cap. 35, "Local administrative government".

para as interveções gerais do Reino. Foi nossa felicidade combinarmos o sistema da distribuição local do poder em matérias de importância local, com o sistema da centralização do poder em matéria da política da realza e da coisa pública. Vimos, na primeira parte desta nossa obra, não benéfico tem sido o fato de termos tido um único Parlamento para toda a Inglaterra, e não Assembleias Legislativas com o direito de impor para cada condado ou para cada província. O fato de haver sempre entre nós prevalecido o princípio de governar-se a si mesmo cada lugar é, pelo menos, igualmente importante. A prática da nossa nação durante séculos estabelece a regra que, excetuadas as matérias claramente de interesse direito geral e real, a centralização é inconstitucional.”(265)

A falta de centralização administrativa na Inglaterra é perfeitamente suprida e não prejudica a unidade nacional, porquanto possui em alto grau essa nação aquela unidade, de que fala Guizot, mais poderosa que a que resulta da centralização administrativa, e que vem a ser a que nasce da semelhança dos elementos sociais. Não há nação na qual se encontre geralmente mais inteligência coletiva, mais espírito de associação, mais idéias e afeições comuns, que forme mais um corpo uniforme, que patenteie mais semelhança em todas as coisas, na língua, nos hábitos, vestidos, habitações, alimentos, utensílios, costumes domésticos, em uma palavra, que tenha mais espírito nacional. Em nenhum país se encontram tantos objetos fabricados uniformemente, mais uniformidade no sistema dos canais, estradas etc. Conhece-se o inglês em toda a parte, e para toda a parte leva e conserva, nas mais pequenas coisas, os hábitos tradicionais do seu país. (266)

(265) Não há muito tempo, passando lorde Palmerston por Salford, em resposta a uma alocução que o respectivo *major* (presidente de Câmara Municipal) lhe dirigira, dizia: “O que particularmente distingue o povo da Inglaterra das nações do continente é o sistema de governo local tão felizmente estabelecido e que dirige os negócios sem que o poder Executivo tenha necessidade de intervir. Os negócios do povo são dirigidos pelo mesmo povo, e por consequência de si mesmo se deverá queixar se não estiver satisfeito. Vive porém satisfeito; os negócios são dirigidos vantajosamente para o país, e a reputação da Inglaterra cresce cada dia entre as nações do mundo.”

(266) “Il faut reconnaître”, diz Michel Chevalier, *Lettres sur l'Amérique du Nord*, “à l'honneur de la race anglaise, qu'elle est plus que toutes les autres imprégnée du sentiment du respect à la loi. Jusqu'à ces derniers temps, les Anglo-Américains se sont montrés sous ce rapport, ce qu'ils sont sous beaucoup d'autres, des Anglais renforcés. Il y a des peuples qui ne comprennent la loi que sous la forme vivante, c'est à dire

As suas instituições e modo especial de administrar têm uma simplicidade original que parecerá pueril aos mestres de cavilação, (267) têm um saínete, um certo cunho particular, que mal se acomoda e se tornaria perigoso e inaplicável a outras raças e a outra educação que não tivessem o respeito

qu'autant qu'elle est personnifiée dans un homme. Ils savent obéir à un chef, ils ne peuvent se faire à respecter une lettre morte. Avec eux la gloire et la prospérité de l'État dépendent médiocrement de la qualité des lois, beaucoup de la qualité des hommes chargés d'en être les interprètes. Chez eux l'Empire grandit et décroît tour à tour selon que le Souverain quel qu'en soit le titre, est un homme supérieur, ou un personnage vulgaire. Tel paraît être en général le caractère des nations asiatiques. L'Anglais est moulé sur un type tout différent. Il lui conte peu de s'incliner devant un texte: il ne se prête que de mauvaise grâce à s'incliner devant un homme. Il n'a pas besoin qu'un homme vienne lui enjoindre d'observer la loi, il sait lui-même, sans effort et d'instinct se conformer. En un mot l'Anglais a en lui le principe du *self-government*. Ceci rend compte du succès que ce système politique a eu aux États-Unis, où la race anglaise s'est pleinement développée selon sa nature.”

[É preciso reconhecer, diz Michel Chevalier, *Cartas sobre a América do Norte*, em honra à raça inglesa, que ela é, mais do que todas as outras, impregnada do sentimento de respeito à lei. Até hoje os anglo-americanos têm se mostrado, deste ponto de vista, o que eles são também de vários outros, ingleses reforçados. Há povos que só compreendem a lei sob a forma viva, ou seja, enquanto ela é personificada em um homem. Eles sabem obedecer a um chefe, eles não conseguem se acostumar a respeitar uma letra morta. Para eles a glória e a prosperidade do Estado dependem levemente da qualidade das leis, e muito da qualidade dos homens encarregados de ser seus intérpretes. Para eles o Império cresce e decai alternadamente conforme o soberano é um homem superior ou um personagem vulgar. Tal parece ser em geral o caráter das nações asiáticas. O inglês é moldado sobre um tipo diferente. Custa-lhe pouco inclinar-se ante um texto: ele só se presta com má vontade a inclinar-se ante um homem. Ele não precisa que um homem venha incitá-lo a obedecer à lei, ele mesmo sabe, sem esforço e por instinto, conformar-se a ela. Em uma palavra o inglês tem em si mesmo o princípio do *self-government*. Isto explica o sucesso que esse sistema político teve nos Estados Unidos, onde a raça inglesa se desenvolveu plenamente segundo sua natureza.]

(267) Pode-se ver, por exemplo, no *Municipal Corporation Act*, de 9 de setembro de 1835, que reformou e reformou a legislação municipal da Inglaterra, a simplicidade com que, por meio de poucas e sucintas disposições, é regulada a eleição dos oficiais, que livre e exclusivamente administram os municípios e exercem, muito mais largamente, atribuições mais importantes do que os nossos vereadores. O *town clerk* (equivalente ao secretário das nossas Câmaras) faz a relação dos habilitados para votarem (§ 4) e perante eles são apresentadas as reclamações (§ 17). O *major* (equivalente ao presidente das nossas Câmaras), com dois assessores, revê a lista e toma conhecimento das reclamações (§ 18). Pode admitir ou excluir do direito de votar, por via do juramento ou afirmação de que o indivíduo está ou não nas circunstâncias requeridas pela lei (§§ 1 e 21), ficando o que jurar ou afirmar falso sujeito às penas de perjúrio. Compare-se essa legislação tão sim-

à lei e os sentimentos do justo e do dever, ⁽²⁶⁸⁾ sem os quais as instituições inglesas não produziram os resultados que todos admiram. A sua legislação quase que se limita a impor o dever e a escrever ao lado a pena que corresponde à sua violação, sem o longo e desconfiado aranzel de minuciosas cautelas para prevenir e evitar o abuso e a cavilagem. A organização das municipalidades na Inglaterra e nos Estados Unidos descansa sobre a idéia, à qual se deu a maior expansão, de que cada um é o melhor apreciador do que lhe diz respeito, e está mais em estado de prover as suas necessidades particulares.

Os poderes administrativos na Inglaterra limitam-se portanto ao que é indispensável à vida social administrativa. Os cidadãos por si mesmos, ou por meio de associações, cumprem uma grande parte dos deveres que, em outros países, estão confiados a funcionários públicos.

Referindo-se à França, Inglaterra e Estados Unidos, diz Vivien, *Études administratives*:

“As diferenças dos sistemas produziram também as da legislação. A lei inglesa e a americana aplicam-se a prevenir e a regular todos os casos. Como são aplicadas em geral por agentes que não dependem do governo, é necessário que essas leis sejam precisas, imperativas e expresas. Não chamam portanto nenhum poder secundário para suprir as suas omissões e não deixam margem à

pleis, tão cheia de confiança na boa-fé dos executores, com a nossa tão minuciosa, tão suspetosa, tão cheia de cautelas, às vezes ineficazes e inúteis, e com essa enormíssima massa de avisos, tendentes a acautelar e a evitar fraudes e violências sempre renascentes. Todos sabem o que são as nossas eleições, que cada parcialidade procura vencer seja como for. A luta consiste em privar do direito de votar os adversários que o têm, e em fazer votar os nossos que o não têm. A vitória assim conseguida entra para o rol dos factos consumados.

Os arts. 100, 101 e 102 do Código Penal impõem penas aos que impedem o exercício do direito de votar aos que usam de solicitações com promessas de recompensas ou ameaças; e aos que falsificam listas ou atas, mas quantas pessoas têm sido punidas por esses crimes; aliás, tão repetidos e vulgares? Há também abusos em outros países, mas não são tão frequentes, e tanto os tribunais como o espírito público os reprimem. No andar em que vamos, o que serão as nossas eleições daqui a três ou quatro legislaturas?

⁽²⁶⁸⁾ Estes sentimentos, segundo as expressões de Creasy, nascem “not from accidental idiosyncrasy of an individual ruler, but from the national spirit and from the ancestral habits of a whole people” [Não de idiosincrasia accidental de um legislador individual, mas do espírito nacional e dos hábitos ancestrais de todo um povo].

apreciação, por meio da razão, àqueles que as devem fazer executar. ⁽²⁶⁹⁾ Esta execução é um ato de algum modo mecânico, e o agente da administração é, para assim dizer, um agente cego chamado somente para ler um texto e segui-lo literalmente. Basta-lhe, segundo uma expressão de Montesquieu, ¹⁵¹ ter olhos. Basta ao legislador ligar uma pena a cada uma de suas prescrições e ferir com ela aquele, que, por incúria ou má vontade, a violou.

“Ainda que a autoridade judicial imponha essa pena, nem por isso se envolve em negócios administrativos; porquanto é apenas chamada a ler um texto da lei, e a verificar se foi observado, ou violado; o que pertence ao ofício do juiz. Não pode embarçar uma administração que já tem os braços atados; que não tem livre arbítrio, e cujos deveres estão escritos e antecipadamente marcados.

“Não é assim quando a lei, como na França (e eu acrescentarei como no Brasil), satisfaz-se com promulgar alguns princípios fundamentais, em conferir poderes gerais à administração, armando-a com certos direitos. Então o administrador não é mais um executor servil encerrado no rigor de um texto. Verdadeiro árbitro, goza de liberdade moral; deve apelar para a sua inteligência e interrogar o pensamento do legislador, com o qual busca fim comum, e cujo intérprete é tanto quanto ministro. Com este sistema, se a autoridade judicial fosse autorizada a anular os atos dos administradores e a chamá-los aos seus tribunais, poderia submeter a administração a uma fiscalização geral e ilimitada, atrai-la a si toda, feri-la de inércia e fazê-la parar no seu curso.”

Não é portanto de admirar que a Inglaterra e os Estados Unidos não proclamassem o princípio da separação absoluta dos poderes, e não tirassem dele, para a sua organização administrativa, aqueles corolários que ti-

⁽²⁶⁹⁾ Não há portanto na Inglaterra essa multidão de avisos ou decisões do governo que existe entre nós, e por meio das quais o mesmo governo explica e interpreta todas as leis, dirigindo todas as autoridades, ainda mesmo as judiciárias. As leis inglesas escritas em estilo pesado e fastidioso são em extremo minuciosas, cheias de repetições para remover toda a ambigüidade, fogem dos termos gerais, e aplicam-se a fixar bem os casos e todas suas circunstâncias. Não procedem por artigos secos e peccos dos quais se pode dizer com o nosso Tolentino: “O estilo é sibilino, o nome é ode!”

¹⁵¹ Charles Louis de Secondar, barão de La Brétde e de Montesquieu (1689-1755), escritor francês.

raram a França e outros países que a imitaram. No *self-government* o princípio da separação dos poderes não tem a importância e alcance que tem nos países onde a administração é quase toda do governo. E por isso prescinde a Inglaterra de um Conselho de Estado organizado como na França. Não tem necessidade de um contencioso administrativo organizado e desenvolvido como na França. As garantias que essas instituições aí dão estão na Inglaterra e nos Estados Unidos no *self-government*, na eleição popular, e bons resultados que apresentam.

Na França, como entre nós, o governo administra quase tudo. São portanto aí indispensáveis instituições que o iluminem na sua marcha e ofereçam garantias aos administrados. O seu sistema administrativo é perfeitamente lógico, e não deixa de ter grandes vantagens.

O governo inglês governa e apenas administra alguns ramos gerais. O mais move-se somente por si na esfera administrativa, sem a impulsão do mesmo governo e sem lhe servir de estorvo, antes auxiliando-o. As autoridades administrativas não se prevalecem da sua independência para invadirem a órbita política em que gira o governo, e para fazerem-lhe uma guerrazinha acinosa de alfinetadas. Lá estão a eleição, a tribuna, a imprensa e um poderoso espírito público para conter e corrigir os desmandos governamentais.

A legislação inglesa e americana parte em geral do seguinte princípio: deixar toda a liberdade e punir o abuso. Por isso é pouco regulamentar, e no seu mecanismo administrativo é mola essencial o poder Judicial.

A francesa parte em geral do princípio oposto: regular para prevenir que o abuso se dê, removê-lo antes que apareça. Por isso é muito regulamentar, e o poder Judicial reduz-se em geral a julgar questões privadas e criminais.

Em tese é preferível o primeiro princípio. Em países porém onde se tem arraigado o hábito da impunidade, não pode produzir senão males e aumentar mais a desmoralização.

Quando se trata de aplicar, a melhor teoria é aquela que pode ser aplicada e prática.

Para tornar o que fica exposto mais claro e compreensível, lancemos uma rápida olhada sobre algumas instituições administrativas inglesas e vejamos como nelas funciona o *self-government*.

A Inglaterra somente conhece as seguintes divisões territoriais: *county*, *hundred*, *borough*, *parish*.

County, que é sinónimo de *shire* (condado). Distritos territoriais em que o reino da Inglaterra está dividido, para seu melhor governo e mais fácil ad-

ministração da Justiça. Não há lugar algum que não faça parte de um condado. A primeira autoridade de um condado é o *sheriff*. Há 40 condados na Inglaterra e 12 em Gales. (270)

Hundred: subdivisão do condado, muito antiga, e que se compõe de 10 *tithings* (o *tithing* forma-se de 10 famílias) e portanto de 100 famílias.

Borough: *corporate town* — vila incorporada, que não é Cidade (*City*) e manda membros ao Parlamento.

Parish: paróquia, cuja extensão é muito desigual.

Os principais objetos do governo local na Inglaterra são a manutenção dos pobres, a policia local, a conservação da tranquilidade pública, a construção, calçamento, iluminação das estradas e ruas, o reparo das pontes, regulação dos mercados e dos carros de aluguel, o estabelecimento e execução de medidas para a preservação da saúde e conveniência pública.

As somas necessárias para esses fins são havidas por meio de impostos locais. Cada pessoa que não é isenta, por extrema pobreza, é imposta (*rated*) em proporção de sua posição e bens que possui. (271)

As autoridades principais, para o governo administrativo do condado, são, além do *sheriff*, o lorde tenente (*lord lieutenant*), as justiças de paz e os *coroners*. Somente estes últimos são de eleição popular.

Os negócios dos *hundreds* são dirigidos pelas justiças de paz; os dos *boroughs* pelas corporações municipais; os das paróquias pelos *constables*, *churchwardens*, pelos *overseers*, pelos *surveyors of highways*, e, onde o há, pelo *vestry*.

Os lordes tenentes são oficiais honorários, permanentes, nomeados pela Coroa, que podem ser por ela demitidos, mas que ordinariamente servem por toda a vida.

São os órgãos das comunicações entre o governo executivo central e a magistratura local sobre assuntos de tranquilidade pública. A sua autoridade

(270) *Cabinet Lawyer*, verbo "County".

(271) "The sum required for rate is estimated and each liable person is called upon to pay his portion: when you hear, therefore, of a poor: or any other rate of one shilling in the pound, it means that for every pound at which a person is rated according to the value of his house or property, he has to pay that sum." [A soma requerida por categoria é estimada e cada pessoa responsável é chamada a pagar sua parte: quando se ouve falar, portanto, de um pobre, ou de qualquer outra categoria, de um xelim por libra, isso significa que para cada libra em que a pessoa é taxada de acordo com o valor de sua casa ou propriedade, ela tem que pagar aquela quantia.] *Fonblanque, How we are governed* [Como somos governados].

de compreender especialmente a milícia local, cujos oficiais nomeia, e a *Yeomanry* (milícia nacional).

O *sheriff*, antigamente eleito pelo povo, hoje anualmente nomeado pela Coroa dentre as pessoas escolhidas pelos juizes que presidem o Júri, é a primeira pessoa do condado, e tem atribuições relativas às eleições para o Parlamento; preside a eleição dos *coroners* e executa as sentenças cíveis e crimes dos tribunais. É encarregado da manutenção da tranquilidade pública; pode prender os que a perturbam, e ordenar, debaixo da pena de prisão e multa, a qualquer que tenha mais de 15 anos de idade, que o siga para esse fim e para defender o país contra o inimigo. Na qualidade de *baillif* do rei, é guarda dos direitos da Coroa, e tem atribuições fiscais. Superintende os carcereiros.

É portanto uma autoridade mui diversa, e muito mais restrita do que os nossos presidentes e os prefeitos franceses. O condado não tem semelhança com as nossas províncias e com os departamentos franceses.

O *sheriff* percebe emolumentos pelos atos que pratica.

Por carta de privilégio, os *sheriffs* de Londres e Middlesex são eleitos pela cidade. O que não serve o cargo paga a multa de 600 libras, exceto se jurar que não possui 15 mil libras.

Os juizes de paz são nomeados pela rainha, ou por comissão a pedido do *lord chancellor*.

Para ser juiz de paz é preciso ter uma propriedade que renda 100 libras por ano livres, ou a immediata reversão de rendas reservadas na importância de 300 libras. Se o nomeado entrar em exercício sem essa qualificação incorre na multa de 100 libras. (272)

Podem ser demittidos por mau procedimento, por não residência no condado, ou por haverem perdido as condições de qualificação.

Os seus poderes dependem da sua comissão e dos diferentes estatutos que criaram objetos de sua jurisdição. Suas atribuições têm sido ultimamente muito aumentadas por atos do Parlamento, principalmente quando formam as suas sessões.

As justiças de paz do condado reúnem-se quatro vezes por ano em sessões gerais denominadas *General and Quarter sessions*.

Não somente exercem atribuições judiciais, mas também administrativas e de polícia preventiva.

(272) Para os cargos de *sheriff* e juiz de paz são sempre nomeadas pessoas qualificadas, e, por isso, como observa Odilon Barrot, *De la centralisation*, quase não há membro do Parlamento que não seja *sheriff* ou juiz de paz no seu condado.

Incumbem-lhes a conservação da paz e tranquilidade pública; regular as cadeias e casas de correção; dar licenças a casas públicas; proceder no caso de violação das leis relativas a vagabundos e casas de jogo. Incumbem-lhes também, em sessão, o lançamento e aplicação das imposições (*rates*) das paróquias do condado, applicadas à manutenção da polícia, ao pagamento dos emolumentos dos *coroners*, do reparo das pontes do condado e estradas adjacentes etc. Nomeiam os tesoureiros dos condados e divisões dos condados encarregados de receberem aquelas imposições, e publicam as contas das despesas nos jornais do mesmo condado.

Aquelas sessões assistem todas as justiças do condado, o *sheriff*, o *coroner*, os *constables* dos *hundreds*, os *baillifs* e os carcereiros, para levarem e recebem presos.

Além dessas sessões gerais há outras especiais para se tratar de negócios particulares a cada distrito ou divisão de condado.

Os *coroners* são officiaes vitalícios nomeados pelos *freeholders*. Podem contudo ser removidos por incapacidade e mau proceder. O seu número não é fixo. Em alguns condados há seis, em outros menos.

O seu principal encargo é inquirir sobre os casos de qualquer morte violenta e não natural, proceder a corpo de delito e prender o culpado.

É este, muito em geral, o modo pelo qual é administrado o condado, independentemente de tutela e ingerência direta do governo central, e por autoridades que acumulam funções judiciais e administrativas. (273)

Vejamos agora, também muito por alto, como são administradas as divisões do condado.

A Inglaterra reformou e refundiu há 26 anos sua legislação municipal, (274) pelo ato do Parlamento de 9 de setembro de 1835, conhecido pela denominação de *Municipal Corporation Act*, o qual consta de 143 artigos e foi depois emendado, pelo *Municipal Amendment Act* de 17 de julho de 1837. Com exceção da de Londres, são as municipalidades inglesas regidas por essa legislação.

(273) Pode ver-se mais amplo esclarecimento: *The British Commonwealth*, by H. M. Cox, "Cabinet lawyer", Fonblanque, *How we are governed*, Creasy, *The rise and progress of the English Constitution*.

(274) No ano de 1835 foi nomeada uma comissão real de inquérito sobre o estado das municipalidades, e concluindo-se desse exame que essas corporações tinham degenerado em uma grande insuficiência e corrupção, foi adotado o ato de reforma acima citado.

Feita a qualificação dos burgueses (eleitores de *borough*), procede-se à eleição do número de conselheiros municipais marcado para o *borough*, os quais são renovados por um terço cada ano. Estes conselheiros elegem dentre si, ou dentre as pessoas qualificadas para conselheiros, os *aldermen*, cujo número é o do terço dos mesmos conselheiros e servem por seis anos. A metade dos *aldermen* é revogada de três em três anos, mas podem ser reeleitos.

Aqueles conselheiros e os *aldermen* formam o *town council* (o conselho da vila) e elegem dentre si a pessoa que julgam mais própria para *mayor*, que é o seu presidente. O *mayor* serve um ano, mas pode ser reeleito.

Procedem mais os eleitores do *borough*, em cada ano, à eleição de duas pessoas qualificadas para conselheiros, que sirvam de auditores, e de outras duas para assessores.

Incumbe aos auditores o exame das contas e despesa do conselho.

Incumbe aos assessores rever com o *mayor* as qualificações para votantes na eleição.

Os indivíduos nomeados conselheiros, *aldermen*, *mayor*, auditores e assessores são obrigados a aceitarem esses cargos sob pena de multa.

O *mayor* preside o conselho, e é com os oficiais competentes o seu Executivo. Preside a eleição dos conselheiros e é juiz de paz enquanto exerce o cargo de *mayor* e no ano seguinte. Revê com os assessores as qualificações de votantes para as eleições.

As funções dos *aldermen* pouco diferem das dos conselheiros, exceto em alguns casos, nos quais podem servir de *mayor* e superintender as eleições dos conselheiros.

Os conselhos das vilas tomam todas aquelas deliberações e exercem as funções administrativas incumbidas a essas corporações. Nomeiam os oficiais municipais e podem encarregar certos assuntos a comissões gerais e especiais; porém os atos dessas comissões devem ser sujeitos à sua aprovação. Nomeiam o *watch committee* (comissão de vigilância), presidido pelo *mayor*, para regular a polícia local, e o número suficiente de *constables*. Podem tomar certas deliberações para a supressão de atos nocivos, por meio de estatutos ou regulamentos sujeitos à aprovação do secretário de Estado.

O conselho também fiscaliza os fundos do *borough* e pode estabelecer finanças (*rates*) para ocorrer às despesas necessárias⁽²⁷⁵⁾ e prover à aquisição

⁽²⁷⁵⁾ A nossa lei das Câmaras deu-lhes vagamente uma infinidade de atribuições importantes (farão isto, farão aquilo, farão aquilo outro), sem lhes dar ao mesmo tempo uma organização eficaz e vigorosa e meios para levá-las a efeito, como em outro lugar

dos edifícios e terrenos precisos para hospícios de alienados, prisões e casas de correção.⁽²⁷⁶⁾ As bibliotecas públicas e museus de artes estão debaixo da sua inspeção.

Quando os *boroughs* são divididos em *wards* (subdivisão do município), cada um desses *wards* elege separadamente o número de conselheiros que lhe toca, bem como de auditores e assessores.

O *watch committee* (comissão de vigilância) do Conselho Municipal nomeia um número suficiente de *constables* para as paróquias. Incumbe aos *constables* manter o sossego e paz de dia e noite; prevenir o roubo e outros crimes; prender os que ofendem as leis; coadjuvar os encarregados da cobrança dos impostos de consumo; executar os mandados dos impostos dos *carriers* e das justiça de paz etc.; para o cumprimento de seus deveres podem chamar em seu auxílio as pessoas que encontram ou seus vizinhos, e são essas pessoas obrigadas a auxiliá-lo, sob pena de multa ou prisão. São mui poucas as causas que escusam de servir o cargo de *constable*.

Os *churchwardens* são eleitos anualmente nas paróquias e têm a seu car-

veremos. Os artigos que se referem a rendas são os mais chochos e pecos da lei. Procedeu com as Câmaras Municipais o legislador como o bom do morgado de Nicolau Tolentino que

“Aturde a moça boçal/Com cem quintas, cem comendas,/E armando um mapa geral/Das suas imensas rendas,/Vai-se sem lhe dar real”.

Os ingleses e americanos são mais positivos. Quando incumbem uma coisa dão os meios para a conseguir.

As nossas Câmaras Municipais estão extremamente peadas. Compoem-se a sua receita em geral de alguns magros impostos, cujo produto em alguns lugares mal cobre a despesa com o pessoal indispensável, não podem lançar a mais pequena finca para tal ou tal melhoramento local, nem fazer a mais pequena despesa, ainda mesmo de natureza obrigatória, sem a morosa autorização das Assembleias Provinciais, as quais absorvidas em assuntos maiores, políticos e parlamentares, pouco curam de tais minuciosidades. Quando se trata de orçamentos municipais estão os bancos desertos.

O código administrativo português regulou muito melhor este assunto do que está regulado entre nós, dando muito mais ação e largueza às Câmaras. Não antecipemos, porém, o desenvolvimento que este assunto exige e há de ter em outro lugar.

⁽²⁷⁶⁾ Pode-se ver o *Municipal Rates Act* 7 Will etc. 1 Viet. cap. 81 de 17 de julho de 1837, intitulado “An act to provide for the levying of rates in boroughs and towns having municipal corporations, in England and Wales”.

Igualmente o *prisons act* 5 e 6 Viet. cap. 98, intitulado “An act to amend the laws concerning prisons”, de 10 de agosto de 1842, em virtude do qual podem os conselhos dos *boroughs* contrair empréstimos ou lançar fincas (*goal rates*) para a construção de prisões etc.

go a Igreja e a inspeção do procedimento dos paroquianos, pelo que diz respeito à censura e jurisdição eclesiástica.

Os *overseers* são nomeados pelas paróquias e têm a seu cargo levantar as fintas ou imposições (*rates*) necessárias para socorrer os pobres, cegos, aleijados etc., que não podem trabalhar. Incumbe-lhes pôr em aprendizagem os meninos pobres e procurar trabalho para aqueles cujos pais não os podem sustentar.

Cada paróquia é obrigada a conservar as estradas que passam por ela em bom estado. Para esse fim procedem anualmente à nomeação de *surveyors of the highway* (inspetores de estradas). Devem possuir uma propriedade que renda anualmente 10 libras, ou que tenha o valor de 100. Os que recusam servir esse cargo incorrem em uma multa de 20 libras.

Tais são as feições mais gerais da administração local do condado e suas divisões na Inglaterra, e o modo pelo qual, sem impulso central, se administram desde tempos imemoriais os seus habitantes, e de um modo que não prejudica o mais levemente a centralização política e governamental.

Não é possível entrar aqui em desenvolvimentos mais minuciosos, aliás convenientes para a perfeita compreensão da matéria; seria preciso para isso um tratado especial. O que fica dito porém me parece suficiente para o fim que tenho em vista.

Passemos aos Estados Unidos.

Os emigrantes ingleses que fundaram os Estados Unidos levaram consigo o espírito dessas instituições, a educação e os hábitos necessários para as manejar. Nascidos, como observa Tocqueville, em um país por séculos agitado pela luta dos partidos, e onde as facções se tinham visto obrigadas, cada uma por sua vez, a colocarem-se debaixo da proteção das leis, havia a sua educação política sido feita nessa áspera escola, e existiam derramadas entre eles mais noções de direito e mais princípios de verdadeira liberdade do que na maior parte das nações da Europa. Na época das primeiras emigrações, o governo municipal, gérmen fecundo das instituições livres, já estava profundamente arraigado nos hábitos ingleses, e com ele o dogma da soberania do povo se havia introduzido mesmo no seio da monarquia dos Tudors.¹⁵²

Estava-se então, prossegue Tocqueville,⁽²⁷⁷⁾ no meio das disputas religiosas que agitavam o mundo cristão. A Inglaterra tinha-se precipitado ne-

¹⁵² Dinastia inglesa que reinou de 1486 a 1603. (N. O.)

⁽²⁷⁷⁾ *De la Démocratie en Amérique*, um dos livros mais profundos e melhores que co-

las com uma espécie de furor. O caráter de seus habitantes, que tinha sido sempre pensador e grave, havia-se tornado austero e argumentador. A instrução havia-se aumentado muito nessas lutas intelectuais; os espíritos tinham recebido uma cultura mais profunda e eminentemente religiosa. Os costumes haviam-se tornado mais puros. Todas essas feições gerais da nação se encontravam nas fisionomias daqueles de seus filhos que iam buscar um novo porvir do outro lado do Oceano.

"As colônias [emigrantes] que para aí se dirigiam continham o gérmen de uma completa democracia. Os emigrantes eram quase todos saídos das classes médias e não tinham idéias de superioridade uns sobre os outros. Havia proporcionalmente uma massa maior de luzes derramada entre esses homens do que no seio de qualquer nação europeia. Levavam consigo esses emigrantes admiráveis elementos de ordem e moralidade.⁽²⁷⁸⁾ Seguiam para o deserto acompanhados de suas mulheres e seus filhos. Não era a necessidade que os obrigava a abandonar o seu país, no qual deixavam uma posição social desejável e meios suficientes de vida. Arrancavam-se às doçuras da pátria, para obedecerem a uma necessidade puramente intelectual. Queriam fazer triunfar uma idéia."

Os emigrados, os que se denominavam a si mesmos peregrinos (*pilgrims*), pertenciam a essa seita de Inglaterra denominada, pela austeridade de seus princípios, puritana. O puritanismo não era somente uma doutrina religiosa, confundia-se, a muitos respeitois, com as doutrinas democráticas e republicanas mais absolutas e era essa a causa pela qual tinha tão perigosos adversários. Perseguidos pelo governo da Mãe Pátria, feridos no rigor de seus princípios pela marcha diária da sociedade em cujo seio viviam, buscavam os puritanos uma terra tão bárbara, tão abandonada de todos, para que lhes fosse permitido viver nela a seu modo e orar a Deus em liberdade.

nhego. Sir Robert Peel o apontava enfaticamente como um livro digno do estudo de um estadista inglês. Vide também *Histoire politique des États-Unis*, por Laboulaye; Story, *Commentaires*, vol. I, *Historia of the colonies*.

⁽²⁷⁸⁾ "Les peuples se ressentent toujours de leur origine. Les circonstances qui ont accompagné leur naissance et servi à leur développement influent sur tout le reste de leur carrière." [Os povos se ressentem sempre de sua origem. As circunstâncias que acompanharam seu nascimento e serviram ao seu desenvolvimento têm influência sobre todo o resto de sua carreira.] Tocqueville.

Os diferentes estados da União Americana viviam isolados uns dos outros, debaixo do governo colonial, e tinha cada um deles o seu governo separado. Adquirindo pela independência a sua soberania individual, não sentiram que fosse absorvida na coletiva da União. Essas soberanias coexistem sem confundirem-se, e não é fácil determinar com exatidão onde acaba uma e começa a outra. Cada estado governa-se por si mesmo no seu interior. Tem sua Constituição, suas leis, seus magistrados. Vota e administra os impostos como lhe apraz. É somente obrigado a observar alguns princípios gerais de liberdade individual e de direito público insertos na Constituição Federal. (279)

Quase o mesmo se pode dizer da municipalidade.

Grande parte dessas colônias redigiu um contrato social (280) governando-se a si mesmas, constituindo-se depois em municipalidades. Os emigrantes, sem negarem a supremacia da metrópole, foram buscar nela a fonte dos seus poderes. Somente depois que a sua existência se tornou um fato consumado, é que obtiveram cartas régias, as quais legalizaram, em relação à metrópole, aquela existência.

Assim o primeiro governo que tiveram foi o municipal, na maior extensão possível, sem hierarquia, sem tutela, e sem sujeição alguma a um centro. Quando os reis de Inglaterra chamaram à sua sujeição, como colônias, os estados hoje da União, satisfizeram-se com o poder central. As municipalidades continuaram a governar-se a si mesmas.

(279) Michel Chevalier, *Lettres sur l'Amérique du Nord*.

(280) Tocqueville traz o teor de um desses contratos que aqui vou transcrever: "Nous, dont les noms suivent, qui pour la gloire de Dieu, le développement de la foi chrétienne et l'honneur de notre patrie, avons entrepris d'établir la première colonie sur ces rivages reculés, nous convenons dans ces présentes, par consentement mutuel et solennel, et devant Dieu de nous former en corps de société politique dans le but de nous gouverner et de travailler à l'accomplissement de nos desseins; et en vertu de ce contrat, nous convenons de promulguer des lois, actes, ordonnances et d'instituer selon les besoins des magistrats aux quels nous promettons soumission et obéissance." [Nós, cujos nomes se seguem, em pela glória de Deus, o desenvolvimento da fé cristã e a honra de nossa pátria, empreendemos a tarefa de estabelecer a primeira colônia nessas distantes margens, concordamos por consentimento mútuo e solene e ante Deus em nos constituir em corpo de sociedade política com o objetivo de nos governar e de trabalhar para a consecução de nossos desígnios; e, em virtude deste contrato, nós concordamos em promulgar leis, atos, ordens, e em instituir segundo as necessidades magistrados a quem nós prometemos submissão e obediência.]

Quando foram criados o condado e o Estado, acharam já existente essa vigorosa organização municipal, de posse de amplíssimos direitos e atribuições. (281)

Vejamos agora, rapidamente, qual a organização administrativa que resultou do que fica exposto, e como os americanos do norte se governam a si mesmos.

Tomaram como fonte e ponto de partida as instituições inglesas, que alargaram e democratizaram mais.

O segundo dos artigos da confederação de 9 de julho de 1778 diz: "Cada estado conserva a sua soberania, liberdade e independência, e todo o poder, jurisdição e direito que não é por este ato de confederação expressamente delegado aos Estados Unidos reunidos em Congresso".

As atribuições do poder central foram marcadas naquele ato e na Constituição Federal. Todas as que não estão aí compreendidas ficaram reservadas aos estados. (282)

Como não empreendi um trabalho propriamente político, mas sim administrativo, limitar-me-ei a observar que, com a sua soberania e independência, conservaram os Estados poderes amplíssimos, concedendo somente a Constituição Federal ao poder central os poderes julgados absolutamente indispensáveis para gerir interesses muito e muito gerais a todos os estados.

Assim cada estado decreta a sua Constituição especial, emenda-a quando quer, tem sua legislatura composta de duas Câmaras, Assembléa e Senado, um governador e secretário do Estado eleivos, organiza a sua administração interior, quer judicial, quer administrativa, faz a sua legislação civil, criminal e de processo, legisla sobre impostos, eleições, bancos, universidades etc. etc.

(281) "Chez la plupart des nations européennes (e no Brasil também) l'existence politique a commencé dans les régions supérieures de la société et s'est communiquée peu à peu, et toujours d'une manière incomplète, aux diverses parties du corps social. En Amérique (Estados Unidos) au contraire on peut dire que la commune a été organisée avant le Comté, le Comté avant l'État, l'État avant l'Union." [Na maior parte das nações européas a existência política começou nas regiões superiores da sociedade e se transmitiu pouco a pouco, e sempre de uma maneira incompleta, às diversas partes do corpo social. Na América, ao contrário, pode-se dizer que a comuna foi organizada antes do condado, o condado antes do Estado, o Estado antes da União.] Tocqueville.

(282) O nosso Ato Adicional procedeu na razão inversa felizmente. Marcou as atribuições das Assembléas Provinciais. Todas aquelas que não conferem a essas corporações ficaram reservadas ao poder geral.

A legislação de cada Estado sobre estes e outros assuntos, se bem que com feições gerais, porque presidiram os mesmos princípios à sua formação, diversa contudo mais ou menos. No tratado da Nova Inglaterra a vida municipal é mais ativa e desenvolvida. À medida que se desce para o meio-dia, torna-se menos; a municipalidade tem menos magistrados, menos direitos e deveres, e a população menos influencia sobre os negócios.

Não sendo possível, ainda que por alto, mencionar a legislação de tantos estados, referir-me-ei, para dar uma idéia geral, à do estado de Nova Iorque, sem dúvida um dos melhores organizados, e talvez aquele em que há menos descentralização. (283)

Nos estados que compõem a União Americana acha-se a vida política e administrativa concentrada em três focos de ação: a municipalidade (*township*), o condado (*county*) e o estado.

A municipalidade representa um papel importantíssimo, pela sua independência e extensão de seus poderes. É soberana naquilo que lhe é especialmente relativo.

Os cidadãos dos diferentes municípios do estado qualificados para votar formam cada ano reuniões (*meetings*) para elegerem um supervisor (*inspector*), um *town clerk* (secretário), três assessores, um coletor, um ou dois *overseers* (administradores da taxa dos pobres), um até três comissários de estradas (*commissioners of highways*), até cinco *constables*, (284) um aferidor de pesos e medidas (*town sealer of weights and measures*) e tantos *overseers of highways* (fiscais e inspetores de estradas), quantos são os distritos em que está dividido o município.

Naquelas mesmas reuniões anuais (*meetings*) decidem os votantes quantos *overseers* dos pobres e quantos comissários das estradas deve haver. Servem por um ano.

Os indivíduos eleitos supervisores, secretários, assessores, comissários das estradas e *overseers* dos pobres que recusam servir incorrem na multa de 50 dólares. Os que recusam servir os cargos de *overseers of highways* e de aferidores de pesos e medidas incorrem na multa de 10 dólares. (285)

(283) Pode ver-se *The revised statutes of the state of New York*, 5ª ed., 1859.

(284) Sobre a eleição e qualificações destes oficiais municipais (*town officers*) vide *Revised statutes of New York*, vol. I, cap. 11, tit. 2, article first: "Of the election of town officers"; article second: "Of the qualifications of town officers, and the tenure of their offices".

(285) E acrescenta a lei: Nenhum quaker ou deputado quaker, eleito para o cargo

do supervisor incumbe receber os dinheiros da municipalidade e fazer os pagamentos; promover perante a Justiça o das multas, e é encarregado das contas das despesas que presta perante os juizes de paz.

Os supervisores das diferentes cidades e vilas de cada condado reúnem-se anualmente e formam o *board of supervisors* (mesa ou conselho dos inspetores), ao qual a lei confere atribuições importantes, relativas às contas de cada condado, ao levantamento de dinheiro para estradas e pontes, à nomeação de comissários especiais pagos para estradas, à compra de terras e construção de edifícios para os pobres etc. Não me é possível expor, ainda resumidamente, todas essas atribuições, e desenvolver o seu jogo, porque isso me levaria mui longe. (286)

Os assessores procedem ao lançamento das taxas ou impostos, bem como às operações para isso necessárias. Quando há reclamações contra o lançamento, os assessores procedem a novo exame e deferem juramento ao reclamante, que incorre na pena de perjúrio, se jurar falso.

Os coletores são encarregados da cobrança das taxas ou impostos, à vista das listas e mandados (*warrants*) que lhes são remetidos.

Nos Estados Unidos é o coletor das municipalidades quem cobra as rendas do Estado. Na França é o coletor do Tesouro Geral quem cobra as rendas das municipalidades.

Aos *overseers of the poor*, administradores da taxa dos pobres, incumbe distribuir-lhes socorros, colocar os meninos pobres nos asilos de órfãos, procurar-lhes trabalho etc. e cobrar as taxas applicadas àqueles socorros. A sua jurisdição também se estende aos alienados, aos que vivem em embriaguez permanente, aos rixosos e aos filhos bastardos cujo pais estão ausentes etc.

Pertence aos *commissioners of highway*, comissários das estradas, o cuidado e superintendência das mesmas e das pontes que nelas se acharem; dar as ordens e as instruções precisas para seu reparo, regular e alterar o que convier, dividir as mesmas estradas e pontes em distritos; designar em cada um deles os habitantes sujeitos a trabalharem nas estradas; exigir dos *overseers of ways*, de tempos a tempos, que notifiquem as pessoas às quais incumbe o trabalho dos reparos etc.

de assessor, será sujeito a tal pena, se afirmar dentro de três dias, contados daquele em que receber a notícia da sua eleição, que ele tem escrúpulos de consciência sobre a execução dos deveres do dito cargo.

(286) Vide *Revised statutes of New York*, vol. I, cap. 12, tit. 2, article first: "Of the board of supervisors".

Os *overseers of highway*, fiscais ou inspetores das estradas, são obrigados a fazerem reparar e conservar em bom estado as mesmas estradas dentro dos distritos, e, quando lho exigir o comissário, a notificar as pessoas a quem incumbe o trabalho dos reparos. ⁽²⁸⁷⁾

Os *constables* (equivalentes a oficiais de Justiça) prestam juramento e fiança, e são encarregados da execução de mandados da Justiça, prendem os criminosos e vagabundos e são sujeitos a multas no caso de negligência.

O supervisor, o *town clerk*, os assessores, os *overseers of the poor* percebem vencimentos.

Um dos ramos ao qual mais se applica a legislação americana é aquele que diz respeito à criação e manutenção das escolas. Parece que tomou principalmente a peito afugentar dois dos maiores males que podem affligr um país, a ignorância e a pobreza, promovendo a instrução e o trabalho.

Pelo que respeita à instrução pública, admite hoje a legislação do estado de Nova Iorque alguma centralização e hierarquia. As escolas estão divididas em distritos, de baixo da inspecção dos *school commissioners*, eleitos pelo *board of supervisors*. ⁽²⁸⁸⁾ O condado tem também um *school commissioner*, igualmente nomeado pelo dito *board*. Finalmente o estado tem um superintendente da instrução pública nomeado pelo Senado e pela Assembléa. Este funcionario não é, portanto, eleito directamente pelo povo.

Contudo em cada distrito das escolas, reúnem-se anualmente, em *meeting*, os seus habitantes que têm direito de votar, e nomeiam um presidente,

⁽²⁸⁷⁾ Vide *Revised Statutes of New York*, vol. I, cap. 16, "On highways, bridges, and commissioners of highways"; "Assessment of highways labor"; "Performance of highways" etc. Há aí muito o que aprender.

É de ver o cuidado que merece a essa legislação previdente, minuciosa e prática o reparo e a conservação das estradas nos municípios. Estabeleceu para isso autoridades singulares e especiais e deu-lhes os meios precisos. A nossa lei das Câmaras Municipais encarregou esse negócio a toda a Câmara coletivamente, não indicou meios alguns, contentando-se com dizer no art. 66, § 6: "Proverão por suas posturas sobre construção reparo e conservação das estradas, caminhos, plantação de árvores para preservação dos seus limites e comodidade dos viajantes, e das que forem úteis para a sustentação dos homens e dos animais, ou sirvam para a fabricação da pólvora e outros objetos de defesa". E quase todos os municípios, senão todos, ainda estão, desde 1828, no — proverão — isto é, no futuro. Bem aviados estaríamos se, dada a necessidade de defesa, tivéssemos de defendê-los com a pólvora feita das árvores que aquela lei manda plantar!

⁽²⁸⁸⁾ Antes, na eleição dos officiais municipais, cada municipio elegia um *town superintendent of common schools* (superintendente das escolas públicas do municipio). Essa legislação foi revogada.

um secretário, um até três *trustees*, um coletor do distrito escolar e um bibliotecário; marcam o lugar para a escola do distrito, e lançam as taxas que lhes parecem suficientes para a construção ou aluguel de uma casa para a escola e para sua manutenção.

Aos *trustees* (administradores, guardas) pertence convocar *meetings* quando seja necessário, formar as listas dos que devem concorrer com a taxa, promover por meio do coletor sua cobrança, contratar, pagar os mestres etc. ⁽²⁸⁹⁾

Os diversos funcionarios dos quais me tenho occupado não formam uma corporação como as nossas Câmaras Municipais, cada um administra singularmente o ramo que lhe incumbe.

São propriamente executores. As reuniões anuais dos votantes (*meetings*) são as que deliberam.

Compete a esses *meetings* não só eleger os officiais municipais mencionados, como dar-lhes as direções necessárias para a administração do municipio, e estabelecer as taxas com cujo producto se há de acudir ao serviço, aos melhoramentos do municipio etc. e também organizar os necessários regulamentos ou posturas (*bylaws*), obrigando à sua execução por meio de multas. Estas posturas devem porém ser aprovadas pelo *Court of Sessions*. ⁽²⁹⁰⁾

⁽²⁸⁹⁾ Vide *Revised Statutes of the State of New York*, vol. II, cap. 15, tit. 2, art. 5: "School commissioners, school district meetings. Duties of trustees".

O americano paga bem as taxas que assim impõe a si mesmo para a satisfação das necessidades e melhoramentos da sua localidade, considerando-as mais como uma justa cotização do que como um verdadeiro imposto. Quem goza no lugar é quem paga, e os que promovem o lançamento da taxa não se despopularizam por isso. É portanto de creer que o producto seja bem applicado.

A maior parte das despesas, que em outros países são feitas por cofres mais ou menos gerais, são feitas nos Estados Unidos por cofres especiais e recaem sobre aqueles que immediatamente participam das vantagens que as taxas têm em vista.

E nem por isso os municípios são sobrecarregados: 1º) porque as taxas são módicas; 2º) porque recaem quase exclusivamente sobre a propriedade e o capital, e não sobre o consumo. Assim o rico é que paga. A população do campo vem a pagar muito menos que a das cidades. Michel Chevalier, *Lettres sur l'Amérique du Nord*, t. I, nota 48, demonstra isso.

⁽²⁹⁰⁾ Vide *Revised Statutes*, vol. I, cap. 11, tit. 2, "Town meetings", § 9, "Powers of annual Town meetings".

Entre nós os vereadores são englobadamente eleitos por todas as freguesias do municipio, e freqüentemente não têm algumas quem as represente na Câmara. Todos os vereadores, pela lei, são englobadamente encarregados de todos os ramos do servi-

O que fica dito respeita às vilas (*towns*). Na administração municipal das *cities* (cidades) há diferenças. Não me é possível expô-las, porque seria preciso entrar em longos e miúdos desenvolvimentos. Assemelha-se mais (nas *cities*) à organização inglesa, e há mais centralização indispensável em maiores núcleos de população em grande parte adventícia e transeunte, e mais indifferente aos negócios miúdos municipais.

As *cities* têm conselho municipal (*common council*) e um *mayor*, eleito anualmente em separado pelos mesmos votantes que elegeм os membros daquele conselho. Há mesmo differença na organização municipal, no mesmo estado, de uma *city* para outra. Baseia-se porém nos mesmos princípios que ficam expostos. (291)

Em regra não se concede a prerrogativa de *city* senão a povoações de 12 a 15 mil almas. Entre nós as Assembléias fazem cidade qualquer vila que o quer ser e tem padrinho. É verdade que a distincção entre cidade e vila não tem alcance e nada significa. É questão de vaidade. A cidade tem nove vereadores, e a vila, sete.

Nos estados da Nova Inglaterra o município contém ordinariamente 2 a 3 mil habitantes. Não é tão extenso, observa Toqueville, que não tenham os seus habitantes quase os mesmos interesses. É sufficientemente povoado para que se possam encontrar nele os elementos precisos para uma boa administração.

Ainda menos que nos outros estados é admitida nos da Nova Inglaterra a lei da representação. Os oficiais municipais não representam o povo que os elegeu. São meros executores de suas deliberações. Não há conselho municipal. É na praça pública, na assembléia geral dos cidadãos, à maneira da antiga Atenas e dos comícios romanos, que são tratados os negócios muni-

cipais. A assembléia dos votantes, depois de haver eleito seus magistrados, os dirige em tudo aquilo que não é execução pura e simples das leis. A maior parte dos poderes administrativos está na mão dos *selectmen*, eleitos annualmente. São três nos pequenos municípios, e nove nos grandes. Os grandes municípios, porém, têm em geral um *mayor* e um corpo municipal, dividido em dois ramos.

O *mayor* das grandes cidades tem attribuições judiciaes e é pago. Assim, as principais feições da administração nos Estados Unidos são as seguintes:

Uma extraordinária descentralização. Não há hierarquia. O poder administrativo está quase todo encerrado na municipalidade e distribuído por muitas mãos.

Não há nela cargo que não seja eletivo, por via de regra annualmente. O corpo dos votantes na eleição municipal é soberano no que é peculiar ao município, e não vai de encontro à Constituição e leis do Estado, que lhe deixam a mais ampla liberdade. No sistema eleitoral ordinário os votantes em massa limitam-se a eleger e delegar. Nos Estados Unidos fazem mais, dirigem, deliberam e resolvem sobre vários assumtos. Os officiaes que o corpo dos votantes nomeia são meros executores. Não o representam.

Os diferentes ramos de serviço são separados, e cada um confiado a um funcionário especial, dando-se-lhe poder e meios amplos para a execução.

A responsabilidade destaca-se e individualiza-se.

A deliberação é de muitos, a ação é de um só. Grande parte das funções administrativas é retribuída com ordenados ou emolumentos.

São obrigatórias, sob penas.

Logo que se resolve um melhoramento, cria-se uma renda especial para o levar a efeito, votando-se o imposto ou taxa necessária.

Em outros países o produto do imposto é entregue à administração co-letiva, que o recolhe a uma caixa comum com outros, saindo indiscriminadamente do todo quaisquer despesas. Nos Estados Unidos é, por via de regra, entregue a um funcionário especial eleito para o fim que o mesmo imposto tem em vista. Cada renda tem seu destino especial.

Não há verdadeira policia, nem passaportes; quase não há força pública, mas o *sheriff* emprega como tal os cidadãos que encontra, e os quais se prestam. Há exemplos de se reunirem cidadãos a fim de formarem comissões, para perseguirem criminosos.

Em alguns estados os condados não são divididos em municipalidades, mas sim em *burwards*. Em outros não há subdivisão alguma análoga ao município. Há somente condados, como em alguns estados do Sul.

Creio que há muito a aproveitar na organização municipal dos Estados Unidos.

(291) Estava reservado para a nossa lei do 1º de outubro de 1828 adotar em tudo um só e igual padrão de Câmara Municipal para a capital e grandes cidades do Império, e para o mais insignificante vilão do sertão. E por isso que, apesar de emplastrada e remendada, como o tem sido por algumas leis e decretos, não pode a Câmara Municipal da Corte, bem como as de algumas grandes capitais, preencher bem os seus fins, pelo vício original da sua organização. Alargar-me-ei sobre este importantíssimo assunto quando, em outro trabalho, me occupar das nossas Câmaras Municipais.

Do condado: O condado no geral dos estados tem pouca vida; não tem assembleia que o represente, e não tem existência política. É mais propriamente um centro judicial e administrativo *in genere*. Os seus administradores têm poderes mui limitados e excepcionais, applicados a poucos casos previstos pela lei. (292)

A municipalidade e o estado, geralmente, são tudo nos Estados Unidos. O condado é administrado pelo *board of supervisors*, do qual já falei, pelo *sheriff*, pelos *coroners*, *attorneys* e pela *Court of Sessions*.

O *board of supervisors* reúne-se anualmente para despachar os negócios de sua competência, e compõe-se, como vimos, dos *supervisors* eleitos nos municípios.

Em geral as autoridades às quais incumbe a administração dos negócios do condado não têm o direito de dirigir o procedimento ou administração das municipalidades, exceto nos assuntos que têm relação com o condado.

Os *sheriffs*, *coroners* e *attorneys* são mais propriamente autoridades judiciais análogas às inglesas com a mesma denominação.

Os juizes de paz, (293) os quais são eleitos na época e pela maneira pela qual o são os officiaes municipais, tomam parte na administração das municipalidades e dos condados. Em geral intervêm nos atos os mais importantes da vida administrativa.

Reúnem-se duas vezes por ano na cabeça do condado, para formarem o tribunal denominado *Court of Sessions*. Esse tribunal dirige por si mesmo o pequeno número de negócios que dizem respeito a várias municipalidades ou a todas as dos condados, e dos quais, portanto, não pode ser uma só encarregada.

(292) A organização do condado difere nos diferentes estados; sobre a do de Nova Iorque pode ver-se *Review of Statute*, vol. II, cap. 12, "Of the power duties and privileges of counties, and of certain county officers".

O condado americano não tem analogia com as nossas províncias e com os departamentos da França.

As suas autoridades não podem constituir um degrau hierárquico, em relação às municipalidades, porque estas são soberanas e independentes no que lhes pertence. Para se expor perfeitamente essa organização seria preciso escrever um grosso volume.

Contudo, como observa Tocqueville, à medida que nos afastamos da Nova Inglaterra para o sul, a vida municipal passa de algum modo para o condado. O condado torna-se o grande centro administrativo e forma o poder intermediário entre o governo e os simples cidadãos.

(293) Adotando dos ingleses a instituição dos juizes de paz, tiraram-lhe os americanos o carácter aristocrático que na Inglaterra tem.

O *Court of Sessions* tem a missão de fazer entrar na linha dos seus deveres as municipalidades que delas se afastam. Se, por exemplo, um município deixa de votar os fundos necessários para conservar as estradas em bom estado, o official municipal delas encarregado é autorizado pelo *Court of Sessions* para levantar por si esses fundos. Se um município, para não pagar o imposto, não elege os officiaes que o lançam e cobram, é condenado pelo *Court of Sessions* em uma forte multa, paga por todos os habitantes do mesmo município. O *sheriff* do condado faz executar a sentença.

Se o município deixa de prover ao levantamento dos fundos necessários para as despesas das escolas, o *Supreme Judicial Court* impõe-lhe uma forte multa.

Assim é que se pratica nos Estados Unidos o chamado *self-government*. O município satisfaz por si mesmo, na mais larga escala, a todas as suas necessidades. O círculo dos interesses considerados locais é o mais largo possível.

A regra é que o povo é que deve dirigir o governo, e não o governo o povo. O governo vai com o povo, porque o governo é o povo.

Assim é e deve ser, ao menos a certos respeito, naqueles afortunados países onde o povo for homogêneo, geralmente ilustrado e moralizado, e onde a sua educação e hábitos o habilitem para se governar bem a si mesmo. Quais e quantas são as nações entre as quais se tem podido estabelecer o *self-government*? Ide estabeleçê-lo em certos lugares da Itália, entre os Lazzaroni, 153 no México, e nas repúblicas da América Meridional! O pobre soberano, o povo, deixar-se-á iludir e será vítima do primeiro ambicioso esperto, porquanto não são somente os reis dos quais se pode dizer com Camões que:

"... quando embebidos

Numa aparência branda que os contenta,

Dão os prêmios de Ajace mercedios

À língua vã de Ulisses fraudulenta."

Nos países nos quais ainda não estão difundidos em todas as classes da sociedade aqueles hábitos de ordem e legalidade, únicos que podem collocar as liberdades públicas fora do alcance das invasões do poder, dos caprichos da multidão e dos botes dos ambiciosos, e que não estão portanto devidas-

153 Lazzaroni é o nome dado, em Nápoles, aos mendigos.

mente habilitados para o *self-government*, é preciso começar a introduzi-lo pouco a pouco, e sujeitar esses ensaios a uma certa tutela e a certos correções. Não convém proscrevê-lo, porque, em termos hábeis, tem grandes vantagens, e nem o governo central, principalmente em países extensos e pouco povoados, pode administrar tudo. É preciso ir educando o povo, habilitando-o pouco a pouco a gerir seus negócios.

Um povo, diz Tocqueville, pode sempre estabelecer assembleias políticas, porque ordinariamente encontra no seu seio certo número de homens nos quais as luzes substituem até certo ponto a prática dos negócios... A liberdade municipal escapa, para assim dizer, aos esforços do homem. É raro que seja criada pelas leis: nasce por algum modo por si mesma. São a ação contínua das leis e dos costumes, as circunstâncias e sobretudo o tempo, que conseguem consolidá-la. De todas as nações do continente da Europa, não há talvez uma só que a conheça. É contudo na municipalidade que reside a força dos povos livres. As instituições municipais são para a liberdade o que as escolas primárias são para a ciência; põem a liberdade ao alcance do povo, fazem com que aprecie o seu gozo tranquilo e habitam-no a servir-se dela. Sem instituições municipais pode uma nação dar-se um governo livre, mas não tem o espírito da liberdade.

Pela lei de 17 de março de 1849, organizou a Áustria as suas municipalidades, segundo princípios verdadeiramente liberais. A exposição de motivos dessa lei reconhece e declara que: A autonomia da municipalidade, em tudo o que diz respeito aos seus interesses, e não entra em uma esfera que lhe é estranha, forma o princípio fundamental da organização do município.

S. s. Pio IX,¹⁵⁴ em cumprimento da promessa feita em seu motu proprio de 10 de setembro de 1849, promulgou, pouco depois, uma lei municipal, fundada no princípio eleitoral, combinado de modo que concorram para administração pública os proprietários, capitalistas, agricultores, industriais e comerciantes.

Nem por isso foi criado o espírito municipal nesses países. Não bastam leis para isso.

O sistema que acima expusemos da Inglaterra e Estados Unidos não admite a hierarquia e a tutela do governo. Não há nesses países centro para o qual converjam os raios do poder administrativo.

¹⁵⁴ 253º papa, cujo pontificado se estendeu de 16 de junho de 1846 a 7 de fevereiro de 1878.

Um sistema que não subministrasse corretivos eficazes para forçar o executor da lei a cumprila, ou para reformar a sua decisão quando lhe é contrária, seria anárquico, e não poderia progredir.

Porquanto a autoridade pode abusar, pode errar, pode ser negligente; e é necessário que haja quem a chame ao cumprimento de seus deveres.

No sistema hierárquico e de centralização há o superior que superintende, há a emenda pelo superior.

No sistema eleitoral e descentralizador há outros meios e corretivos, dos quais lançam mão a Inglaterra e os Estados Unidos. Tais são:

Uma legislação própria, minuciosa e muito prática, que não deixe o menor arbítrio.

A disseminação do poder administrativo por um grande número de mãos, dando-se a cada funcionário somente a ação precisa para o desempenho do serviço especial que lhe é encarregado.

A freqüente renovação da eleição.

A imposição de penas pelo poder Judicial.

Para que o sistema eleitoral e descentralizador possa funcionar bem é preciso, primeiro que tudo, que a lei seja, como na Inglaterra e nos Estados Unidos, extremamente minuciosa, prática e previdente, que penetre, para assim dizer, no seio da administração, que não só prescreva regras, como também o modo de as aplicar, que defina tudo minuciosa e rigorosamente.

Este sistema requer uma legislação própria. A nossa lei, porém, procede por generalidades, e o governo a completa por meio de instruções e regulamentos.

É necessário também que a legislação não se limite a estabelecer e a proteger direitos, é também preciso que fixe e defina bem as obrigações. Um dos grandes erros, observa Laferrière, da Assembléa Constituinte da França, seguido em outros países inexperientes que a tomaram por modelo, consistiu em ter protegido mais os direitos do homem do que os da sociedade, e em ter desconhecido e estabelecido com timidez a união indispensável e fundamental do direito e do dever. É agradável ter somente direitos, e os adutores do povo fogem de falar-lhe em deveres. A legislação inglesa e americana ocupam-se especialmente em fixar os deveres.

A nova eleição não remedeia o mal feito e por fazer até que chegue a sua época. Os americanos procuraram atenuar esse inconveniente anuindando as eleições, as quais se fazem todos os anos. Em alguns países, porém, esse remédio seria pior que o mal que não removeria.

Para que esse corretivo tenha valor é preciso que a eleição seja pura, conscienciosa e livre. De outra maneira a autoridade que abusou, abusa tam-

bem para se fazer reeleger ou pessoas de sua parcialidade. Serve cegamente a influências eleitorais, cria clientela e serve-se do seu poder para preparar a sua reeleição. Isto é frequente entre nós. Quantas vezes não é reeleito o indivíduo porque, para extirpar abusos, foi entender com influências eleitorais! Quantas vezes o é porque lhes serviu, serve e há de servir de instrumento!

Se o funcionário é eleito pelo povo, é inamovível durante o tempo pelo qual o foi, e enquanto dura o mandato que lhe foi conferido. O funcionário eleito pelo povo nada tem que esperar quanto à privação ou conservação do seu cargo, senão do povo ou daqueles que o fazem eleger pelo povo.

É por isso que os povos que introduziram a eleição no seu maquinismo administrativo viram-se obrigados a fazer grande uso das penas judiciais, como meio de administração, da qual se torna portanto parte essencial o poder Judicial. Somente este poder pode então servir de intermédio entre o poder central e o administrador de eleição popular e obrigar este à obediência sem violar e aniquilar o direito dos eleitores.

Esse meio supõe necessariamente um poder Judicial bem organizado, justo e desapaixionado, e que cumpra rigorosamente o seu dever. O emprego desse meio em um país no qual andarem os juizes envolvidos em parcialidades eleitorais e onde dominar a impiedade será uma fonte de males.

O poder Judicial não pode inspecionar e fiscalizar o administrativo, acompanhando-o em todos seus atos. Nem nos Estados Unidos faz isso. É uma mola da máquina administrativa, mas não é a máquina. Somente pode, mesmo nos Estados Unidos, conhecer de casos especiais, quando lhe são sujeitos pela parte. Muitas vezes não a há.

Para contrabalançar os inconvenientes que daí resultam, recorreu a legislação americana ao interesse particular e à denúncia, concedendo ao denunciante a metade das multas em que o funcionário incorre. Esse meio, porém, o qual nem sempre assegura a execução das leis, é prejudicial à moralidade pública.

Acresce que esse meio é em certos casos ineficaz.

O poder Judicial impõe penas quando há crime. Conhece restritamente do fato positivo e destacado, declarado crime pela lei penal. É indispensável um fato positivo e claramente apreciável, que sirva de base à ação judicial. É preciso uma legislação que defina minudamente todos os direitos e deveres de cada autoridade, e imponha penas especiais como a inglesa e americana. A nossa não procede assim, procede por meio de generalidades.

Mas quando se trata de um fato complexo, de uma apreciação administrativa complicada, é o poder Judicial impróprio para substituir a sua ação à do superior administrativo hierárquico.

Também é ineficaz o meio apontado quando o funcionário é simplesmente pouco inteligente, negligente, pouco zeloso, sem todavia praticar atos que possam ser rigorosamente qualificados como crimes.

Então o poder Judicial é impotente. E para conhecer dessa negligência e falta de zelo seria necessário que exercesse uma fiscalização contínua sobre o funcionário administrativo. Seria preciso que administrasse.

Há também outro correivo bastante eficaz no sistema americano e que consiste em incumbir a outra autoridade o cumprimento de um dever, quando o não preenche aquela, a qual é dele em primeiro lugar encarregada.

O principal correivo no sistema hierárquico é a hierarquia que supõe certa tutela sobre os empregados subalternos e a sua amovibilidade. Dá-se sobretudo no sistema francês e também no nosso.

A hierarquia é a ordem e a subordinação dos diferentes funcionários a respeito uns dos outros. Supõe diferentes graus de jurisdição e certa tutela.

Deixa salvos e entregues ao poder Judicial os casos clara e expressamente previstos pelas leis penais. Supre, porém, o vazio que não é possível deixar de haver nestas, pela fiscalização, pela tutela, pela reforma das decisões, por meio dos recursos e finalmente, nos casos em que a lei a autoriza, pela destituição dos empregados.

É um correivo indispensável sobretudo naqueles países onde a educação, os hábitos de ordem e legalidade, o respeito aos direitos, a obediência ao dever e o senso prático dos negócios não penetraram ainda geralmente nas diversas classes sociais.

A hierarquia administrativa existe em maior ou menor grau na França, na Espanha, na Bélgica, em Portugal, no Brasil e em geral entre todos os povos que não são da raça anglo-saxônica, e entre os quais, por não estarem preparados pela educação e hábitos, não é exequível o *self-government* completamente.

O superior hierárquico dirige, fiscaliza, conhece das decisões do inferior, emenda-as por via de recurso e, em certos casos, que convém fixar, suspende e demite. Em uma palavra, exerce uma espécie de tutela, compreendidos assim os casos em que o funcionário inferior cumpre os seus deveres com pouca inteligência, sem atividade, sem zelo e sem praticar, contudo, fatos positivos e distintamente apreciáveis, qualificados claramente crimes pelas leis.

Os países que não tomam por base exclusiva da sua organização administrativa o sistema eletivo (isto é que não constituírem democracias puras) não têm remédio senão recorrerem à hierarquia. Não têm remédio senão recorrerem ao exame, ao conselho, à publicidade dos atos administrativos, aos

recursos, para evitar, dificultar e cercar o abuso. A nossa Constituição supe o sistema hierárquico mais ou menos desenvolvido, segundo o espírito das leis regulamentares. Toda a nossa legislação o admite, bem como a tual. O art. 78 da lei de 1.º de outubro de 1828, por exemplo, declara as Câmaras Municipais subordinadas aos presidentes das províncias, primeiros administradores delas.

O art. 73 da mesma lei dá recursos para o governo das deliberações, acórdãos e posturas das Câmaras.

Quando as Câmaras Municipais não cumprem, sobre objeto de polícia, as suas obrigações, incumbem aos chefes de polícia indagar e recorrer na forma do artigo acima citado. Decreto de 2 de março de 1835, art. 1, § 6, e aos delegados, lei de 3 de dezembro de 1841, art. 4, § 5. Regulamento n.º 120, de 31 de janeiro de 1842, art. 58, § 9, [art.] 62, § 1 e art. 447.

Poderia apontar outros exemplos, que ficam reservados para lugar competente.

Já se tentou entre nós excluir a hierarquia e instituir o sistema dos Estados Unidos.

A ação democrática que se seguiu ao 7 de abril, em lugar de introduzir a luz e a ordem no caos em que a abdicção nos deixara, proveniente da luta entre os novos princípios constitucionais e uma legislação de tempos coloniais e absolutos: de instituir uma hierarquia acomodada às nossas circunstâncias, que respeitasse quanto cumprir e convém o princípio popular da Constituição: de discriminar e definir bem as atribuições das autoridades, cercando-as de fórmulas e de garantias para os administrados, procurou o remédio exclusivamente no sistema eletivo e nos meios que lhe são peculiares.

Entregou aos juizes de paz eletivos, exclusivamente, toda a polícia municipal, geral, judicial e administrativa, e a formação da culpa, em todos os crimes. Deu-lhes o julgamento definitivo dos delitos que não eram levados ao júri. Somente por eles e por meio de processos podiam certos funcionários ser compelidos ao cumprimento de seus deveres.

Estabeleceu o júri, que, como instituição constitucional, não podia deixar de criar, mas entregou-lhe exclusivamente o julgamento da responsabilidade de todos os funcionários públicos, ainda em questões complicadas e especiais; e por modo que prejudicava a ação sobre eles de seus superiores.

Constituiu os juizes municipais, de órfãos e promotores (fazendo-os propor pelas Câmaras Municipais) meras emanções da eleição popular.

Fez eleger os vice-presidentes de província, agentes do poder Executivo Geral, pelas Assembleias Provinciais, corporações locais, filhas da eleição popular.

A ação hierárquica estava quase nulficada para ser substituída pela judiciária do juiz de paz, e pela do júri.

Em ódio à Magistratura, suspeita por ser da nomeação do poder Executivo, e reputada hostil a esse desenvolvimento democrático, e não obstante estar reduzida a sua jurisdição criminal ao conhecimento de fórmulas, copiou-se, e muito mal, o julgamento político dos Estados Unidos, dando-se às Assembleias Provinciais o direito de decretar a suspensão e a demissão dos magistrados, e ainda bem que as palavras do respectivo artigo-queixa de responsabilidade deixaram margem para uma interpretação que evita os maiores males que aquela atribuição poderia produzir.

A organização que acabou de esboçar tendia a dispensar ou a excluir a hierarquia. Consagrava o princípio de modo que a excluía e as suas consequências.

Era um arremedo imperfeíssimo e manco das instituições dos Estados Unidos, destinado porém dos principais e essenciais meios e circunstâncias que as acomodam a esse país.

E qual foi o seu resultado entre nós? A abdicção do primeiro regente do Ato Adicional,¹⁵⁵ e as convulsões que agitaram várias províncias do Império¹⁵⁶ o podem dizer melhor.

O poder central, o princípio monárquico da Constituição, ficava nulficado, destinado de ação e de meios.

O que fica expellido autoriza-me a concluir que o sistema administrativo da Inglaterra e dos Estados Unidos não nos é applicável, ao menos em geral, porque não se dão no Brasil certas circunstâncias especiais que o torna executível e eficaz nesses países. Demais, o seu princípio e base está em opposição com a nossa organização política e administrativa atual. Seria preciso introduzir nela alterações profundas e mudar completamente o atual estado de coisas.

Misturar porém o sistema americano com o nosso, de modo que se combatam e prejudiquem mutuamente, é introduzir a anarquia no país, porque, como diz Ovídio do caos:

¹⁵⁵ Referência à abdicção de Diogo Antônio Feijó, em setembro de 1837. (N. O.)

¹⁵⁶ Entre as principais revoltas provinciais ocorridas durante a Regência, salientam-se a Guerra dos Cabanos em Pernambuco (1832-1835), a Cabanagem no Pará (1835-1840), a Sabinada na Bahia (1837-1838), a Balaiada no Maranhão (1838-1841) e a Farrroupilha no Rio Grande do Sul (1835-1845). (N. O.)

“... quia corpore in uno
Frigida pugnant calidus, humanita sicca,
Mollia, cum duris, sine pondere habentia pondus.”¹⁵⁷

Isto não tira que seja possível e muito conveniente, no desenvolvimento e reforma das nossas instituições administrativas, ir dando àquela parte de *self-government* que elas encerram mais alguma expansão temperada com ajustados corretivos, habituando assim o nosso povo ao uso de uma liberdade prática, séria e tranqüila, preservado sempre o elemento monárquico da Constituição, porque, por fim de contas, é para aqueles povos que nela nasceram e foram criados essa forma de governo, rodeada de garantias e instituições livres, a que melhor pode assegurar uma liberdade sólida, tranqüila e duradoura.

Não se pense que o *self-government* e a completa descentralização administrativa não tenham também, a par de vantagens, sérios inconvenientes. Creasy, já citado, estrênuo panegirista do *self-government* e da descentralização na Inglaterra, reconhece o espírito rixoso, emperrado e caprichoso das corporações e autoridades locais de eleição popular. (294)

Os que têm viajado e visto de perto os Estados Unidos reconhecem que aí em muitos lugares o *self-government* e a descentralização não são na prática tão dignos de aplauso e de admiração como na teoria. Reconhecem que se a atual população desse país é industrialmente superior a seus avós, é-lhes muito inferior pelo lado moral, político e no respeito aos santos princípios da justiça. (295) Desgraçadamente, diz Michel Chevalier, *Lettres sur l'Amérique du*

¹⁵⁷ “Porque, em um só corpo, o frio lutava com o quente, o úmido com o seco, o mole com o duro, o pesado com o sem peso.” (N. O.) Ovídio, *Metamorfoses*, I, 18-20. (N. L.)

(294) “On the contrary we are all to be struck at the first sight with superior regularity, harmony, and quiet vigour of action, which centralised administration seems to secure in favourable instances abroad; while the bravos, the jobbing, and the capriciousness of our own local boards and popular officers force themselves upon every man’s notice at home.” [Ao contrário, todos nós ficamos impressionados à primeira vista pela superior regularidade, harmonia e quieto vigor de ação, que uma administração centralizada parece proporcionar em condições favoráveis no estrangeiro; enquanto as rixas, o emperramento e o capricho de nossos próprios conselhos locais e oficiais populares se impõem a todos os homens da nação.] Creasy, *The rise and progress of the English Constitution* [Ascensão e progresso da Constituição Inglesa].

(295) *Actus parentum peior avis tullei/ Non nequiores, non Naturae Progeniem vitia vivem.* [A geração de (nossos) pais, pior que a dos avós, gerou a nós, mais dissolutos e destinados a gerar, em breve, uma prole (ainda) mais corrupta.] Horat.

Nord, o sentimento do respeito à lei parece aniquilar-se entre os americanos. Este povo eminentemente prático a outros respeito não recoua diante de nenhuma das conseqüências do princípio da soberania popular, pelo menos enquanto estas conseqüências o lisonjeavam; chegou-se portanto a negar nos Estados Unidos que houvesse princípio algum de justiça verdadeiro em si mesmo, e a admitir que a vontade do povo era necessariamente e sempre a justiça; estabeleceu-se como fato a infalibilidade, a cada instante e em tudo, do povo, e assim abriu-se a porta à tirania de minorias turbulentas, que a si mesmas apelidam pomposamente o povo. Foi substituída à noção de justiça a da conveniência e do interesse. (296)

São frequentes nos Estados Unidos os atos de desobediência e as lutas com a autoridade, a qual freqüentemente não tem força para coibir aqueles dos quais é feita. Têm sido frequentes lutas entre os estados e o Congresso, nascidas da colisão de interesses; lutas que têm ameaçado romper a União. Tal foi a que se deu em 1832, na questão da tarifa das alfândegas e na qual a Carolina do Sul chegou a armar-se e a preparar-se para lutar com o governo federal, tendo por si a Virgínia, a Geórgia e outros estados do meio-dia. Tal é a luta que acaba de abrir-se, mais grave, e que ameaça com a separação dos estados do Sul. 158

Certas empresas, observa Tocqueville, que interessam todo o Estado não podem ser executadas, porque não há administração nacional que as dirija. Abandonadas aos cuidados das municipalidades e dos condados, entregues a agentes eleivos e temporários, não apresentam resultado algum, ou nada produzem que durador seja.

Os países nimaemente descentralizados, movidos pela experiência e com o andar dos tempos, tendem mais para centralizarem-se do que para aumentarem a descentralização que já têm. Dá-se essa tendência na Inglaterra. (297)

(296) É por isso que m. Clay, estadista eminente dos Estados Unidos, dizia não há muitos anos no Senado: “Nós estamos no meio de uma revolução!”. Pode-se ver, no cap. 31 do 2º vol. das cartas de Michel Chevalier, já por vezes citadas, os numerosos exemplos que traz e que provam o que acima fica dito, e que há verdadeira ineficácia de meios de repressão nos Estados Unidos, quando uma minoria turbulenta que se proclama — o povo — comete atos iníquos e violentos.

¹⁵⁸ Referência à Guerra de Secessão, eclodida em 1861. (N. O.)

(297) “La Grande Bretagne fait chaque jour un nouveau pas vers la centralisation administrative que la France a inaugurée la première. Après la centralisation de la gestion de la taxe des pauvres, après l’établissement d’une surveillance centrale des che-

Há nos Estados Unidos alguns estados nos quais começam a aparecer alguns laivos de centralização administrativa. O de Nova Iorque é que está mais adiantado nessa via. A direção das escolas primárias está centralizada nas mãos do governo do estado. Possui um conselho universitário cujos membros (regentes da universidade) são nomeados pela legislatura do estado, e a cuja direção estão sujeitas todas as escolas superiores chamadas academias. Adotou sobre os bancos⁽²⁹⁸⁾ e sobre os trabalhos públicos princípios mais centralizadores do que os outros estados, e por esse modo levou a efeito um sistema de canais com a extensão de 247 léguas e meia. Outros estados começam a imitá-lo, centralizando-se e englobando nas atribuições do estado a instrução pública, os bancos e os trabalhos públicos. O caráter de grandeza, de unidade, de centralização e, portanto, de coesão e de força que se nota no estado de Nova Iorque, comparativamente com os outros, fez com que lhe dessem o nome de *Empire State* (Estado Império).

As grandes capitais, onde há considerável acumulação de população, em grande parte adventícia e transeunte, indiferente a tudo quanto não são seus negócios e prazeres, onde sói haver grande acumulação de riqueza por um lado, por outro grande miséria e a fermentação de todos os apetites sensuais que provocam ao crime; onde o expediente, pela extraordinária afluência de negócios, é imenso e variadíssimo, não podem ser regidas simplesmente por meio de autoridades populares eleitas, e sem certo grau de centralização. Por isso as grandes cidades dos Estados Unidos têm uma organização diversa e mais concentrada do que as municipalidades do campo. Por isso na organização administrativa de Londres e na da sua polícia não se dá o *self-government* no mesmo grau que nas outras partes do reino.

A civilização européia, que é a de todo o mundo, tem uma origem dupla: procede dos romanos e dos povos germânicos. Assim há Europa latina e Europa teutônica. A Europa latina compreende os povos do meio-dia, entre os quais estão a França, a Espanha, a Itália e Portugal. A Europa teutônica, os povos continentais do Norte e a Inglaterra. A primeira católica, a segunda protestante. Nas línguas da primeira domina o latim, nas da segun-

mins de fer, est venue la centralisation du papier monnaie." [A Grã-Bretanha dá a cada dia um novo passo em direção à centralização administrativa que a França inaugurou primeiro. Depois da centralização da gestão da taxa dos pobres, depois do estabelecimento de uma fiscalização sobre as estradas de ferro, veio a centralização do papel-moeda.] Lesur, *Annuaire historique* [Anuário histórico]. 1844.

(298) *Safety Fund Act*.

da, o idioma germânico. Essas duas grandes diferenças, essas duas grandes divisões reproduziram-se na América descoberta e povoada pela Europa. A América meridional é, como a Europa meridional, latina e católica. A América do Norte é anglo-saxônica e protestante.

Essas duas imensas diferenças explicam a das instituições, leis e costumes. Portugal, meridional e latino, foi beber na fonte romana grande parte das instituições, das suas leis e dos seus costumes. Era o Direito Romano a base fundamental dos estudos nas suas escolas de Direito. Os principais caracteres da legislação romana são a uniformidade, a unidade e o método. O Brasil tirou de Portugal a raça, a religião, a língua, as instituições e os costumes, e pertence portanto ao grupo dos povos latinos.

Posto que a França seja de natureza mista, germânica e latina, contudo pelo todo das suas feições distintivas conta-se e pertence também ao grupo latino. A França tirou também das instituições e leis romanas grande parte das suas. E por isso na antiga legislação das antigas monarquias francesa, portuguesa e espanhola e outras latinas encontram-se muitos pontos de semelhança. A educação, as idéias e os costumes deviam sentir-se muito disso. Poucos e pouco duradores são os vestígios do *self-government* que se encontram nesses países.

A França foi, em tempos modernos, a primeira das nações latinas que, pela sua estrondosa revolução, inaugurou o sistema constitucional. Não o conquistou pouco a pouco, como a Inglaterra. Não o firmou com lutas seculares em precedentes, recordações e tradições históricas.⁽²⁹⁹⁾ Destruiu to-

(299) Não posso furtar-me ao prazer de transcrever aqui, como nota, o seguinte suculento parágrafo de Cabanots, *Régimes écrits*, sobre o qual chamo atenção do leitor: "On donne le nom de constitution à l'ensemble des règles fondamentales, qui déterminent la forme du gouvernement et les garanties des citoyens soit que ces règles aient été constatées par écrit, soit qu'établies successivement et graduellement elles fassent partie des moeurs nationales et se conservent par la seule autorité de la tradition.

"Il ne faut pas croire que les constitutions purement traditionnelles soient les moins respectées ou les moins durables. C'est tout le contraire qui a lieu. Leur origine n'ayant rien d'accidental ni d'arbitraire, est entourée de la vénération générale. Le temps qui les a créées les modifie incessamment sans jamais les détruire et leur existence n'a d'autre limite que la nationalité elle-même dont elles sont le produit spontané et progressif. La Constitution Romaine dans l'antiquité, la Constitution Anglaise dans les temps modernes sont deux exemples remarquables de la longévité des Constitutions purement traditionnelles. Les Constitutions écrites ne possèdent pas en général cette énergie de résistance contre l'action des révolutions politiques parce qu'elles sont souvent elles-mêmes le résultat subit et irréfléchi d'événements de ce genre. Elles ont toutefois une véritable utilité, en

do o antigo edificio (o que também fizemos); varreu e limpou o terreno, edificou sobre ele outro inteiramente novo, simples, sistemático, reguladas todas as suas proporções pelas theorias mais liberais e filosóficas do tempo. A obra da Assembléa Constituinte franceza durou pouco. Foi substituída pelas bacanaes da demagogia. Estas pelo despotismo militar, em cujo seio refugiou-se a França esparvorida. Este foi seguido pela Restauração, pelo regime parlamentar e pelo sistema administrativo do Império, desenvolvido e modificado, segundo as idéias e exigências mais ou menos liberais dos tempos.

O sistema francês, inteiramente diverso do anglo-saxônio, mais ou menos modificado, é o mais simples, mais metódico, mais claro e compreensivo, e o que mais facilmente pode ser adotado por um país que arrasa, de um só golpe, todas as suas antigas instituições, para adotar as constitucionais ou representativas, e isto muito principalmente quando esse país larga as faixas do sistema absoluto, e, abrindo pela primeira vez os olhos à luz da liberdade, está mal ou não está de todo preparado para se governar em tudo e por tudo a si mesmo.

ce qu'elles suppléent à l'absence des constitutions traditionnelles, dans les pays ou l'esprit public n'a ni assez de fermeté, ni assez de persévérance pour en préparer l'événement. Elles peuvent d'ailleurs présenter de notables chances de durée, lorsque leurs fondateurs ont eu la sagesse de les adapter au caractère des peuples qu'elles sont destinées à régir, et d'y réserver des moyens légaux et pacifiques de transformation et de perfectionnement."

[Damos o nome de Constituição ao conjunto das regras fundamentais, que determinam a forma do governo e dão garantia aos cidadãos seja de que essas regras haviam sido constatadas por escrito, seja de que estabelecidas sucessivamente e gradualmente elas façam parte dos costumes nacionais e se conservem somente pela autoridade da tradição.

[Não se deve crer que as constituições puramente tradicionais sejam as menos respeitadas ou as menos duradouras. É o contrário que ocorre. Sua origem, nada tendo de accidental ou de arbitrário, é cercada de veneração geral. O tempo que as criou as modifica sem parar sem jamais destruí-las, e sua existência só tem como limite a própria naturalidade, da qual elas são o produto espontâneo e progressivo. A Constituição romana na antiguidade, a Constituição inglesa nos tempos modernos são dois exemplos notáveis da longevidade das constituições puramente tradicionais. As Constituições escritas em geral não possuem esta energia de resistência contra a ação das revoluções políticas, porque elas mesmas são muitas vezes o resultado súbito e irrefletido deste tipo de acontecimento. Elas têm no entanto uma verdadeira utilidade, pois suprem a ausência das constituições tradicionais, nos países em que o espírito público não tem sufficiente firmeza nem sufficiente perseverança para preparar seu advento. Elas podem aliás apresentar notável chance de durabilidade, quando seus fundadores tiveram a sabedoria de adaptá-las ao caráter dos povos que elas são destinadas a reger, e de prever meios legais e pacíficos de transformação e aperfeiçoamento].

A nossa Constituição possui estas eminentes qualidades.

A universidade e clareza da lingua franceza, o método sintético e didático dos seus livros, a abundância que tem de tratados e resumos elementares, o pouco trabalho que dão a quem se satisfaz com noções superficiais, o seu modo de proceder por generalidades, a falta de cunho especial e original de suas instituições, que por isso se prestam a outros países onde esse cunho especial e original não se dá também, são certamente as causas pelas quais os povos de raça latina, que se têm organizado constitucionalmente, têm ido beber na organização franceza bases e desenvolvimento para sua nova organização.

Nessa fonte têm ido beber a Bélgica, a Espanha, Portugal e Brasil e outros povos da raça latina, como teremos occasião de ver, apalpando, quando entrarmos em miúdos desenvolvimentos. Adotados em um país, como nós adotamos, os pontos cardiais desse sistema, organizado o país segundo o seu espírito em geral, não é possível proscrevê-lo sem adotar o contrário, e sem a completa mudança de toda a organização existente.

O sistema administrativo francês concede pouco ao *self-government*, é um e muito uniforme, preventivo e muito centralizador. Alarga muito a direção, tutela e fiscalização do governo. Admite largamente a hierarquia. Reduz o poder judicial ao civil e criminal.

Ao mesmo tempo assegura, quanto é possível, pelo exame, discussão e conselho, pela publicidade e por meio de formas, solemnidades e recursos, o maior acerto e imparcialidade das decisões administrativas. Sujeta porém todas as localidades às mesmas regras e modo de proceder. Em todas as localidades passam os negócios pelo mesmo cadinho. O mecanismo administrativo é o mesmo em toda a parte.

Este sistema é muito ligado, lógico e harmônico, e tem incontestáveis vantagens. Depois de bem montado e desenvolvido é o que apresenta melhores condições de resistência e estabilidade, porque não depende do vaivém de inconstantes paixões populares. É o único applicável a países que não estão nas condições especiais da Inglaterra ou dos Estados Unidos. Cada indivíduo tem menos ingerencia nos negócios públicos, porém o seu direito está mais resguardado e garantido do que em muitos países que se dizem livres. Bem desenvolvido e executado, como o é na França, não se dão as violências e as injustiças flagrantes das quais apresentam não raros exemplos países que aliás gozam de liberdade. A França não goza de uma completa liberdade política, mas não há talvez país melhor administrado, e onde a segurança pessoal, o direito de propriedade e a imparcialidade dos tribunais sejam melhor assegurados e garantidos.

Há muito que estudar e aproveitar nesse sistema, por meio de um es-

clarecido eclétismo. Cumpre porém conhecê-lo a fundo, não o copiar servilmente como o temos copiado, muitas vezes mal, mas sim acomodá-lo com critério, como convém ao país.

Cumpra admiti-lo de modo que a sua excessiva centralização não prejudique o direito garantido pelo art. 71 da Constituição e art. 1 do Ato Adicional, e que tem todo o cidadão, de intervir nos negócios da sua provincia e município que são imediatamente relativos a seus interesses particulares.

Cumpra distinguir acuradamente quais sejam esses negócios para evitar confusão, usurpações e conflitos, e, a respeito deles, dar mais largas ao *self-government* entre nós, reservada sempre ao poder central aquela fiscalização e tutela que ainda mais indispensáveis são em países nas circunstâncias do nosso, porém de modo que essa fiscalização e tutela não embarquem o andamento dos negócios, e sobretudo dos pequenos.

Cumpra, pelo que respeita aos negócios administrativos da competência do poder geral e dos seus agentes nas províncias, cercá-los de instituições que assegurem o exame, a audiência dos interessados, a discussão, os recursos e a imparcialidade e justiça das decisões, fixar regras e tradições e acabar com o arbitrário.

Com instituições administrativas que preencham essas condições, com a liberdade política que a Constituição encerra, com um espírito público esclarecido e prudente, possuiremos os principais elementos que podem assegurar a felicidade de uma nação.

APÊNDICE

