

Um olhar para fora, uma atenção para dentro: o debate sobre a descentralização política nos pensadores brasileiros do século XIX.

Vânia do Carmo (UNIRIO)

Os pensadores brasileiros do século XIX no intento de solucionar questões internas no Brasil observaram e analisaram o sistema político-administrativo e concepções de países como França, Inglaterra e EUA, em maior escala, e Portugal e Espanha, em menor escala. A partir do pensamento de José Bonifácio, do Visconde de Uruguai e de Tavares de Bastos, tais modelos e ideias foram discutidas e problematizadas ante a realidade brasileira. Esse texto tem por objetivo expor os argumentos de alguns dos principais pensadores brasileiros do Oitocentos sobre a centralização política.

A realidade brasileira pós-emancipatória era de um país cuja consciência sobre si achava-se limitada, e por isso mesmo o conceito de unidade nacional foi sendo forjado ao longo do século XIX (LOPEZ, 1988, p. 13) em meio a tamanhas transformações política e econômicas processadas neste período (COSTA, 2002, p. 705-708). O Estado estava se estruturando, e a nação sendo construída (CARVALHO, 2003, p. 230). Nesse processo houve um intenso debate sobre a relação política da Corte com o restante do jovem país. A centralização política implicava não só num maior controle e limitação das diversas regiões e províncias, mas também na própria garantia da unidade nacional. E a descentralização assegurava a autonomia das províncias, não as deixando ao bel-prazer da aristocracia fluminense.

Desde o primeiro reinado criou-se no Brasil uma estrutura vertical e centralizada, voltada ao Rio de Janeiro, para possibilitar, pela via política, uma unificação que a base econômica tornava inviável. Vista por este ângulo, a unidade nacional não nasceu espontaneamente da integração econômica e social num determinado espaço e sim foi resultante de uma construção artificial tramada pelo regime imperial -- por mais que o Sudeste a essa época

já se assumisse como centro econômico e exportador do Brasil. Após as conturbações do período regencial, no qual esta unidade nacional que vinha sendo construída havia sofrido sérios riscos, no segundo reinado esse caráter vertical e centralizador foi mantido e incrementado sob a forma do parlamentarismo (LOPEZ, 1988, p. 66) permeado pela dinâmica entre dois partidos: o Partido Liberal e o Partido Conservador. Diante de tal contexto que os intelectuais e letrados brasileiros debateram questões como a da centralização e descentralização política, as eleições, a corrupção, os modelos e sistemas políticos de outros países.

Ao propor a criação de uma academia de agricultura na Corte, José Bonifácio¹ enfatiza a necessidade de conhecer e explorar todo o território brasileiro. Propõe-na pelo bem e prosperidade do Estado. O objetivo da academia é fortalecer o Estado. O desenvolvimento da agricultura garantiria a promoção econômica autônoma do Brasil, e daria condições para o florescimento das ciências e das artes. O Brasil é uma nação privilegiada pela sua imensidão territorial, pela sua diversidade e rios, mas que precisa estabelecer detalhadamente suas particularidades naturais para elas sejam prudentemente exploradas para o bem nacional, e não aconteça o que aconteceu na Europa. Onde houve uma grande degradação da natureza. José Bonifácio, então, conclama a iniciativa pública para que tome a frente no que a iniciativa privada pode fazer impetuosamente (CALDEIRA, 2001, p. 66-82). Ou seja, a iniciativa pública, no caso a criação de uma academia de agricultura, também teria finalidade de conter e controlar a iniciativa privada, no caso o uso imprudente e irresponsável da natureza. E a criação da academia seria justamente na Corte, e depois estendida às capitais das diversas províncias e regiões.

Mas o teor, implícito, de defesa da centralização fica mais evidente nas instruções dirigidas aos deputados que iriam representar São Paulo nas Cortes de Lisboa, nessa época José Bonifácio era vice-presidente da Junta Provisória da província de São Paulo. Ele diz ser necessário o estabelecimento de um governo geral executivo para o Brasil, para sujeitar as

províncias. E faz uma série de recomendações cujo objetivo maior é o de garantir a unidade das terras outrora colonizadas pelos portugueses (CALDEIRA, 2001, p. 125-132). Tais colocações referem-se às vésperas da Independência.

Mas nas *Notas Políticas* José Bonifácio faz duras críticas ao absolutismo de Dom Pedro I. Ele diz que o erro de Dom Pedro foi o de não ter distribuído funções, para que o descontentamento das províncias e do povo fosse repartido e intermediado, dessa forma Pedro firmaria o seu poder. Mas José Bonifácio deixa clara a mudança de postura:

Pedro em vez de apaziguar os partidos abolindo os abusos velhos, e reformando a política, só tem favorecido o absolutismo, perseguido os constitucionais e ridicularizado sempre, e outros matando militarmente os republicanos. [...]. Pedro tinha por is muitos membros; e o resto era mais fácil comprá-los ou dirigi-los. [...] os males da inépcia e do governo vão parindo outros novos, que ameaçam a ruína da Monarquia e do Império. [...] (CALDEIRA, 2001, p. 256)

Não obstante, a crítica é para a postura absolutista de Dom Pedro I – e absolutismo geralmente aparece como sendo a radicalização da centralização política. Não é a centralização que ele critica. Tanto que no mesmo parágrafo da citação acima a solução apontada para os problemas da gestão de Pedro I seria a atuação de um “hábil e energético ministro” capaz de imobilizar os partidos, vigiar os governos republicanos da América e os da santa Aliança da Europa. A solução está num outro caminho para a centralização, está na distribuição de poder por meio de delegações de atribuições, mas ainda mantendo a estrutura da centralização.

O Visconde de Uruguai² quando discute a aplicação no Brasil das instituições administrativas inglesas, americanas e francesa, faz importantes reflexões sobre a centralização/descentralização política. Para ele as instituições de uma nação devem assegurar a liberdade, direitos, garantias e bem-estar dos cidadãos. Isso acontece por meio da redução da força de autoridade. Um dos caminhos para fazê-lo é distribuindo o uso das suas forças por diferentes

funcionários, segundo o modelo inglês. Na Inglaterra existe uma grande centralização política, mas não existe uma centralização administrativa. A descentralização administrativa inglesa não compromete a sua unidade nacional (CARVALHO, 2001, p. 468-470). A coesão nacional é muito mais viva na Inglaterra do que em qualquer outra nação da Europa.

O modelo do *self-government* não permite que toda a administração se concentre nas mãos do governo. Na França, como no Brasil, o governo administra quase tudo. O sistema administrativo é plausível, e não deixa de ter suas vantagens. O governo inglês governa e apenas administra alguns ramos gerais. O *self-government* é caracterizado pela distribuição de funções. Ocorre a predominância do governo local, e com isso “os negócios do povo são dirigidos pelo esmo povo” (CARVALHO, 2001, p. 475).

Os emigrantes ingleses que fundaram os Estados Unidos levaram consigo aspectos que caracterizam essa descentralização política. O governo municipal é o gérmen fecundo das instituições livres. A origem da democracia e do republicanismo norte-americano estava na influência da formação inglesa, em na sua religião, segundo Tocqueville. Os diferentes Estados, na América do Norte estritamente inglesa, desde os tempos coloniais viviam sem muito contato e intervenção mútua. Adquirida a independência, e firmada suas soberanias regionais, tal realidade não mudou. Cada Estado governa-se a si mesmo no seu interior. Cada qual com suas leis e magistrados. A municipalidade tem destaque na organização política norte-americana. Ali o *self-government* é praticado da seguinte forma: o município é autônomo para resolver todas as suas necessidades, “a regra é que o povo deve dirigir o governo, não o governo dirigir o povo” (CARVALHO, 2001, p. 491).

Mas esse regime não se aplica ao Brasil, segundo o Visconde do Uruguai, pois ele é totalmente contrário à organização política existente de então. Para que o *self-government* seja aplicado ao Brasil seria necessária uma ampla reforma nas instituições políticas e também uma adequação á realidade brasileira. (CARVALHO, 2001, p. 499). A completa descentralização política,

no modelo do *self-government*, tem suas desvantagens: nos Estados Unidos ocorre um forte desrespeito à justiça, a moral está corrompida, ocorrem freqüentemente atos de desobediência às autoridades (e estas tantas vezes não dispõem de recursos suficientes para coibir tais desobediências), a união dos Estados é constantemente ameaçada.

“Os países minimamente descentralizados movidos pela experiência e com o andar dos tempos, tendem mais a se centralizarem do que a aumentar a descentralização que já tem” (CARVALHO, 2001, p. 500), é o que acontece com a Inglaterra e com Nova Iorque. Nova Iorque por conta de sua centralização na educação, na economia, adquiriu notória grandeza, em termos de unidade e de centralização, e, portanto coesão e força. Há um elogio à centralização. As grandes cidades requerem uma centralização maior do que as do campo. É o que acontece nos EUA. E o mesmo acontece na Inglaterra, pois Londres conta com uma organização administrativa muito mais centralizada do que outras cidades.

A civilização européia procede dos romanos e dos povos germânicos. A Europa (latina) meridional tem procedência latina, influência romana, religião católica, e nela predomina o latim nas línguas, trata-se de França, Espanha, Itália e Portugal. Já a Europa teutônica tem procedência germânica, são protestantes, e predomina o idioma germânico, trata-se dos países nórdicos e da Inglaterra. Essas duas grandes diferenças reproduzem-se na América, conforme a colonização (CARVALHO, 2001, p. 501). Sendo Portugal herdeiro das instituições, costumes e leis romanas, o Brasil como colônia portuguesa herdou as características romanas de Portugal. Tais características são a uniformidade, a unidade e o método, tão presentes na legislação romana. O Brasil, juntamente com Portugal, Espanha e França, pertence ao grupo dos povos latinos. A França inaugurou o sistema constitucional por meio de uma revolução, ela não o conquistou pouco a pouco como a Inglaterra. A França tem natureza mista, latina e germânica.

A França destruiu todo o seu antigo edifício, e sobre os escombros dele construiu uma nova realidade segundo as idéias e exigências mais ou menos liberais em voga na época. O sistema francês é diverso do sistema anglo-saxônico é mais simples, mais metódico, mais claro e compreensivo, e por isso mais fácil de ser adotado. A origem das instituições representativas francesa, a diversidade de obras produzidas sobre elas, a clareza das informações a respeito delas, tudo isso tem dado condições para que os povos de raça latina, que estão se organizando constitucionalmente, esteja bebendo em fontes francesas as bases para sua nova organização. Assim o tem feito Bélgica, Espanha, Portugal, Brasil e demais países de procedência latina. O sistema francês, ao mesmo tempo em que propicia uma maior imparcialidade nas decisões administrativas, sujeita, porém, todas as localidades às mesmas regras e modos de proceder. “Este sistema é muito ligado, lógico e harmônico, e tem incontestáveis vantagens”. E é o único aplicável em países em condições tão diferentes dos Estados Unidos e Inglaterra (CARVALHO, 2001, p. 504). A França não goza de uma completa liberdade política, mas é o mais bem administrado país. É preciso conhecer melhor o sistema francês a fundo, não o copiar somente, mas adequá-lo ao Brasil.

Dessa forma, o Visconde Uruguai, apesar de acreditar que os modelos ingleses e norte-americanos são os mais adequados. Apesar de crer que tais sistemas são os que garantem efetivamente a liberdade, não são o mais adequado à realidade brasileira. O modelo externo mais próximo ao contexto brasileiro seria o modelo francês, mais centralizado, mas o mais bem administrado. Há no Visconde, então, uma defesa à centralização. Ele dá a entender que uma descentralização aplicada ao Brasil naquele tempo poderia comprometer a unidade nacional.

Num texto, com o sugestivo título *Os males do presente e as esperanças do futuro*, publicado em 1861, Tavares Bastos pretende examinar as causas dos problemas que tem dificultado o bom andamento da representatividade política, prejudicado a administração pública e impedido o desenvolvimento do

Brasil de então (BASTOS, 1976, p. 27). E a partir daí estudar e discutir a solução para tais problemas, também chamados de vícios, ou males.

No intento de achar uma explicação para situação difícil que o Brasil se encontrava, diante “da corrupção e o crime sem pudor, a rotina e o fanatismo, a imbecilidade e a ignorância, o ceticismo no coração e a desordem nas ideias” (BASTOS, 1976, p. 29), Tavares Bastos então retoma ao século XVI. Quando da colonização portuguesa, o absolutismo foi a principal característica. E este absolutismo, tão presente entre os latinos, era “a expressão da guerra e da fome, da tirania e do fanatismo, da tortura e da fogueira, símbolos da maior miséria social”. E em Portugal o absolutismo teria encontrado as melhores condições de atuação.

O absolutismo português é colocado por Tavares Bastos como a principal razão do atraso e da decadência moral de Portugal. Por conta disso o que caracteriza o reino português no século XVI é:

[...] a decadência moral; absorção pelo poder das forças vivas da sociedade; definhamento das municipalidades e das cortes; anulação da nobreza cavaleirosa, substituída pela nobreza rapace e indolente; simonia, ignorância e brutalidade do clero; rei beato e corrupto; a classe industriosa, ou a raça hebraica, perseguida em vez de protegida; em vez de protegida; a inquisição firmada; tudo [...] conspirava para ruína desse desgraçado país. (BASTOS, 1976, p. 30)

O imperativo do absolutismo trouxe para Portugal conseqüências de teor moral e material, sobre a religião, sobre a indústria, Estado, família, cidadão – sobre o homem. A explicação para isso estaria na própria origem dos ibéricos. Faltou-lhes a “poderosa energia individual” que é característica dos germânicos e que tanto fortalece aos povos do norte – faz referência aos Estados Unidos da América. A “raça germânica” tem o espírito forte e a vontade indomável, que a “raça ibérica” não tem. Por isso a glória que Portugal obteve no século XV se apagou nos séculos seguinte. O absolutismo sobrepôs-se triunfantemente, “venceu sem combate” (BASTOS, 1976, p. 30). A história da metrópole esclarece a situação da colônia.

A onipotência do absolutismo limitou o aproveitamento do Brasil pelos portugueses. Os indivíduos que vieram para o Brasil eram em grande parte condenados, ambiciosos de dinheiro fácil e enriquecimento rápido. As ações centralizadoras que partiam da metrópole para a colônia, por meio do ouvidor, do capitão-mor, o governador e o vice-rei prendiam o pleno desenvolvimento não só da colônia como da própria individualidade do que viria a ser o povo brasileiro. Os “grilhões” coloniais anularam tanto a atividade política quanto a atividade industriosa. Houve limitação da lavoura, das artes, do comércio. A origem dos males brasileiros, portanto estaria no absolutismo português evidenciado nos tempos coloniais.

Os EUA expressaram bem o espírito público e a liberdade do indivíduo, adquiridos no período colonial e desenvolvidos ao longo do seu processo de independência. A nossa independência foi adquirida facilmente sem esforço. Ela se deu graças à situação ruim na qual passava Portugal (“aniquilado e revoltado”), à generosidade de D. João IV e à existência de “homens superiores” (patriotas, homens à frente do seu tempo) – e, sobretudo, a estes últimos se deve a independência Brasil (BASTOS, 1976, p. 32). Contudo, as suas forças eram limitadas na gigantesca tarefa de fazer de cada brasileiro um homem efetivamente livre, independente e soberano.

Tavares Bastos critica muito o sistema eleitoral e a forma como as eleições tem se efetivado. Para ele nos grandes povoados, nas capitais, a lei eleitoral tem alcance social. Já nas províncias pequenas a eleição não passa de uma ficção, miserável e grosseira. O presidente cria os influentes locais (quatro ou cinco); estes designam as centenas de eleitores. Dessa forma, sem ser governo um partido não consegue criar influentes. Isso é a negação sistema representativo – cria uma inércia, mas não estabilidade. Dessa fraqueza do legislativo e força do executivo se origina o decreto abusivo de impostos, a intervenção eleitoral, e a ausência de participação das Câmaras sobre a política externa (conflitos e questões nas regiões do rio Prata), e, por fim, cai em desuso o papel do deputado enquanto “denunciante e acusador público da menor agressão cometida contra as liberdades individuais, em toda a

extensão do Império” (BASTOS, 1976, p. 36). “As assembleias provinciais e as câmaras municipais, nobres instituições, jazem desanimadas, sem direção e sem vida”: dificuldades financeiras, agravadas pela criação de novos empregos públicos; somadas à necessidade de mais recursos. Falta autonomia nas províncias! “Certo, tudo acusa um grande vício administrativo, e tudo ergue a voz contra o regime centralizador” (BASTOS, 1976, p. 37). No entanto a centralização abusiva do executivo está na fraqueza do legislativo, cuja origem se encontra nas péssimas condições eleitorais do país.

E como solução para tais questões, propõe:

[...] só o desenvolvimento gradual do espírito público, a energia dos homens políticos, a independência de cada um, a prática do *self-government*, a liberdade das Câmaras e a força própria dos ministérios podem evitar que pese demais uma influência qualquer, abalando o equilíbrio institucional. (BASTOS, 1976, p. 41)

Ou seja, a solução para os problemas que afligiam o Brasil de então é, em boa parte, a descentralização política, a luz do modelo norte-americano. O anseio de que alguns teriam pela revolução é questionado por Tavares Bastos. Por olharem para a prosperidade dos Estados Unidos, acham que o que colocaria o Brasil nessa direção seria uma revolução. Mas há profundas diferenças entre o Brasil e os Estados Unidos. Há lá um espírito de liberdade que se alia a costumes, tradições e até instituições aristocráticas.

Como seria uma República no Brasil? Seria desmoralizada pelas paixões acesas pela revolução; os interesses privados; as companhias e as empresas infelizes, como na França, buscariam indenizar-se; e a socialista demanda de empregos. A luta entre chefes internos a dividiriam. Os partidos vencidos se oporiam constante e crescentemente. A ponto de ser necessário o apoio externo militar da Inglaterra para acalmar os ânimos.

O segundo dia da república havia de ser o primeiro da anarquia e a véspera da exaltação de um déspota. [...] No primeiro abalo que a revolução sofresse, ela mesma, como em França abandonar-se-ia aos braços de ferro de um chefe, um déspota, que, embora a aniquile, lhe dê o prazer de esmagar os seus adversários, os

parlamentares, os amigos das instituições livres, mas ordeiros.(BASTOS, 1976, p. 46)

A solução seria o estabelecimento de um governo forte, porém democrata – como o da Inglaterra. Um governo que estimule às iniciativas individuais, que não deixe os cidadãos reféns de sua intervenção. Um governo que não centralize as atribuições em um só órgão, mas distribua funções, aumente a capacidade de ação provincial e municipal.

Por meio da exposição das colocações de José Bonifácio, do Visconde de Uruguai e de Tavares Bastos, alguns dos pensadores que mais enriqueceram o debate sobre o sistema e a realidade política do Brasil no oitocentos, pretendemos aqui expor parte das discussões ocorridas no Brasil imperial. As críticas ao sistema eleitoral são tamanhas, a validade da representatividade foi constantemente questionada, a dependência dos indivíduos para com o Estado, a ausência de um espírito de zelo pelo bem público, a corrupção desenfreada, o clientelismo, etc. Tudo isso esteve no cerne dos impasses intelectuais no século XIX brasileiro, mas com certeza uma das maiores discussões se deu no que tange a centralização/descentralização política.

Modelos como o sistema político norte-americano, o inglês e o francês foram citados, questionados, ovacionados, e até refutados diante da complexidade brasileira. O que nos leva a concluir que de maneira alguma as ideias e os modelos advindos do exterior foram descabidamente aplicadas, ou simplesmente sonhadas para o Brasil, sem qualquer tipo de discussão. Todos os pensadores expostos aqui entendiam que o Brasil tinha as suas particularidades, e por isso seu sistema político-administrativo devia ser próprio à sua realidade, e não somente exportado como um terno tecido inglês, sem se fazer qualquer tipo de ajuste. Outra característica foi a defesa da Monarquia. Independente da defesa à centralização, os pensadores expostos aqui defendem a monarquia e não refutam a autoridade de Dom Pedro II. Criticam, questionam, mas não admitem que a sua insistência, ou substituição por um presidente de federação, seria a solução e o caminho correto para a nação.

¹ A partir da obra organizada por Jorge Caldeira, parte da Coleção Formadores do Brasil, é que apresentamos aqui o pensamento de José Bonifácio de Andrada e Silva. Nesta obra, Caldeira traz os textos mais importantes de José Bonifácio, dentre os quais estão pronunciamentos públicos, correspondências e anotações.

² As ideias aqui discutidas foram retiradas da obra organizada por José Murilo de Carvalho, na qual o pesquisador faz um enriquecedor ensaio introdutório sobre a vida de Paulino José Soares de Sousa, o Visconde de Uruguai. Nesta obra da Coleção Formadores do Brasil, Carvalho reúne vários escritos importantes do Visconde de Uruguai, dentre os quais o seu *Ensaio sobre o direito administrativo*, produzido por volta de 1850, e que serviu de base para as esplanções aqui expostas sobre o pensamento do político considerado o maior defensor da centralização política no Brasil império.

Referências Bibliográficas

BASTOS, A. C. Tavares. **Os males do presente e as esperanças do futuro.** São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1976.

CALDEIRA, Jorge (org.). **José Bonifácio de Andrada e Silva.** São Paulo: Ed.34, 2001.

CARVALHO, José Murilo. **A construção da ordem.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

_____. **Visconde do Uruguai.** São Paulo: Ed. 34, 2001.

COSTA, Emília Viotti da. "Brasil: A Era da Reforma, 1870-1889". In: BETHEL, Leslie (org.). **História da América Latina: de 1870 a 1930.** Volume V. São Paulo: Edusp. 200.

LOPEZ, Luiz Roberto. **História do Brasil Imperial.** 4ª ed. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1988.