

CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO NO BRASIL COLÔNIA: ORIGENS DA NOSSA ORGANIZAÇÃO POLÍTICA E ADMINISTRATIVA¹

Gustavo Ferreira Santos
Mestrando em Direito na UFSC

Introdução

Buscamos colher alguns elementos da organização política do Brasil colônia, que foi aplicada por Portugal, compreendendo-a no contexto mais amplo no qual esta se insere. O período colonial, de incremento do comércio europeu, com a integração da colônia com importância na economia metropolitana. A forma que já moldava o Estado Português e as finalidades que informavam a empresa colonial darão os contornos de uma sociedade política que tende aos poucos para a centralização.

O chamado período colonial corresponde a um momento de expansão da civilização européia. Começa com as viagens de exploração dos portugueses². A colonização do novo mundo cumpre função essencial no incremento do comércio internacional. Significou a ampliação dos mercados, com a constituição de verdadeiras economias auxiliares, extensões a serviço das metrópoles.

A empresa colonial foi mais complexa do que a exploração comercial anterior, pois incluiu povoamento europeu e organização de uma economia. Enquanto os entrepostos comerciais na África e na Ásia se limitaram à circulação de mercadoria, “a colonização promoverá a intervenção direta dos empresários europeus no âmbito da produção”³. Expressou-se este processo na destruição de civilizações que anteriormente habitavam os espaços agora conquistados, no povoamento europeu e verdadeira integração das novas sociedades ao mercado, agora mundial.

No período em que a Europa começava a conhecer a organização capitalista, baseada no trabalho livre, colônias como o Brasil tinham sua produção dependente do trabalho escravo. Este período conhece ao mesmo tempo a citada expansão mercantil e a formação dos Estados de tipo moderno.

Portugal: Estado e Jurisdição

Alguns autores, como Raymundo Faoro, vêm no Estado Português do período traços precoces de modernidade. A Modernidade, para Weber, é o processo de racionalização que ocorre no ocidente, desde o final do século XVIII, e que contém uma modernização da sociedade e da cultura, sendo a modernização da sociedade evidente na diferenciação da economia capitalista e do Estado moderno. Estado moderno organizado com um sistema tributário centralizado, com um poder militar permanente, monopólio da legislação e da violência e numa administração burocrática racional.⁴ O Estado moderno foi substituído da descentralização reinante anteriormente. Concentrou as relações políticas, antes dispersas, retirou dos senhores feudais poderes políticos.⁵

¹ Resumo de trabalho apresentado para a conclusão da Disciplina História das Instituições Jurídicas na Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina;

² Gentili, Anna Maria. Colonialismo, in Bobbio, Matteucci e Pasquino. Dicionário de Política, Brasília, Linha Gráfica e UnB, 1991;

³ Novais, Fernando. O Brasil nos Quadros do antigo Sistema Colonial, in Mota, Carlos Guilherme, Brasil em Perspectiva p 1x;

⁴ Rouanet, Sérgio Paulo. As Raízes do Iluminismo, São Paulo, Companhia das Letras, 1991, p. 231;

⁵ Schiera, Pierangelo. Estado Moderno, in Bobbio, Matteucci e Pasquino. Dicionário de Política, Brasília, Linha Gráfica e UnB, 1991;

O reino de Portugal desde o seu nascimento conhece a proeminência econômica da Coroa. A propriedade da terra é um elemento a caracterizar tal situação: um documento de 1908 diz que ao rei cabe reinar (*regnare*), enquanto os senhores exercem o *dominare*.⁶ As doações de terra a particulares não acompanhavam Poderes Públicos, salvo em limitada medida. As funções públicas eram exercidas por pessoas de escolha exclusiva do rei. A Coroa, então, de longe, possuía o maior patrimônio imóvel do reino, num período onde a terra era importante fonte de renda, e a descentralização da propriedade fundiária era uma constante no resto da Europa.

O Estado português parece desconfirmar uma certa leitura da filosofia da história marxista: Portugal não conheceu de modo forte a descentralização feudal, o cidadão estava diretamente subordinado ao soberano, sem intermédio do senhor.

Cedo a Coroa portuguesa percebeu a importância do monopólio da jurisdição.⁷ Notou que sem tal monopólio a dominação política seria dificultada. Por isso, tirou, quase totalmente a possibilidade de exercício da jurisdição em seus domínios territoriais por particulares. Quando estes o faziam, estavam sujeitos, em última instância, ao controle da Justiça do governo central.

A primeira dinastia portuguesa caiu após uma crise no campo, que fez com que a aristocracia pressionasse o poder em busca de novos privilégios.⁸ Em 1383, apoiada pela ainda frágil burguesia comercial, inaugura-se a dinastia de Avis, que vai empreender a marcha das grandes navegações. Terras doadas anteriormente tiveram o seu gozo limitado, provando ser superior o poder real. Apesar do citado apoio da burguesia comercial e da “arraia miúda” à revolução, a nobreza não perdeu a influência sobre as decisões do poder político, mas conheceu restrições à sua condição, como p.ex. a perda da isenção tributária.

Criou-se uma estrutura ministerial em tomo do rei, dirigida à gestão do Estado, agente econômico ativo. Cada vez mais, a atividade econômica é dirigida no sentido de tornar o Estado superintendente da mercancia.⁹

O conteúdo jurídico do Estado Português tem origem no Direito Romano. Os visigodos, que ocuparam a península ibérica após a queda do império romano e influenciaram a formação de Portugal, adotavam um direito escrito também sob bases romanas, mas, nos costumes, cultivavam um conjunto de práticas extralegais, com conteúdo de juridicidade. Um direito costumeiro que trilhava um caminho similar ao que se construiu na *common law* britânica. Prevaleceu, porém, o Direito Romano.

Os municípios pouco representaram nos dois primeiros séculos do reino. Mas, percebendo a importância da aliança com o povo submisso e servil, a coroa procurou nos *concelhos* suporte política, fiscal e militar, bem como proteção contra possíveis avanços do clero e da aristocracia. Os municípios proporcionaram largos recursos à coroa, com o controle sobre a terra.

O Judiciário Português se construiu sobre a base de uma estrutura municipal. Os *concelhos*¹⁰ eram a unidade mínima da organização político-jurídica. Neste, diversas funções existiam, dentre as quais, é importante relatar, o Almotacél (responsável por pequenas tarefas locais atribuídas pela Câmara), o Alcaide (responsável pela guarda da cidade), o Meirinho (subordinado ao Alcaide), o Tabelião e o Escrivão (responsáveis pelos registros públicos). Por cidade haviam dois Juizes Ordinários (juizes leigos escolhidos pelo “povo” para mandatos de um ano). Os Juizes de Fora foram estabelecidos pela coroa para marcar a sua presença vigilante nas

⁶ Faoro, Raymundo. Os Donos do Poder, vol. I, Rio de Janeiro, Globo, 1990, pg 4;

⁷ Schwartz, Stuart B. Burocracia e Sociedade no Brasil Colônia, São Paulo, Perspectiva, p. 3;

⁸ Sérgio, Antônio. Breve Interpretação da História de Portugal, Lisboa, Livraria Sá da Costa, 1983, p. 31;

⁹ Ver Faoro, Raymundo, ob cit;

¹⁰ Stuart Schwartz grafa “conselhos”, mas historiadores portugueses, como Antônio Sérgio e Marcelo Caetano, e brasileiros, como Raymundo Faoro, escrevem com “c” o termo que nomeia a instituição;

comarcas e afastar a afeição e o ódio presentes nos julgamentos dos Juizes Ordinários. Além disso, havia juizes destinados a assuntos de órfãos, instituições de caridade e defuntos. Uma função de natureza investigatória e recursiva também era instrumento de manutenção do controle por parte da Coroa sobre os que por ela exerciam a função jurisdicional: a correição. As particularidades de alguns espaços do Império, devido aos interesses que sobre eles a Coroa projetava, faziam o rei designar especialmente ouvidores para o exercício da função, é o caso das ordens militares, das terras de alguns grandes proprietários e da Universidade de Coimbra. Contava, ainda, com uma instância recursal bem estruturada, com a Casa da Relação e a Casa da Suplicação, e órgãos consultivos com funções recursais específicas, como a Mesa da Consciência e Ordens e o Desembargo do Paço.¹¹

Brasil: estrutura Político-administrativa

Nos primeiros tempos da colonização reinava no Brasil uma descentralização do exercício do poder político. O território a ser ocupado foi repartido em capitânicas hereditárias e distribuídas entre donatários, que se responsabilizavam pela distribuição das terras e pela defesa da parcela do território a ele destinada.

As Câmaras dos Municípios do Brasil Colônia exerceram um papel destacado no início da colonização. Uma instituição que de fato se investia de poder, já que condensava interesses dos proprietários rurais. Caio Prado Júnior cita o fato de que algumas Câmaras chegaram a manter representantes junto à Coroa em Lisboa para tratar diretamente dos seus assuntos, sem o intermédio das autoridades constituídas por Portugal na Colônia, como foi o caso da Câmara de São Luís do Maranhão. Com a centralização do poder, os Municípios tiveram sua autonomia tolerada e medida, caminhando para o amesquinamento.¹²

Mas o Judiciário foi grande instrumento de centralização do poder, aliado à instituição do Governo-geral Portugal buscou suprimir a estrutura descentralizada, aplicando ao Brasil uma organização política, administrativa e judiciária inspirada no molde da metrópole. A centralização foi uma tendência que acompanhou a colonização, atingindo um ponto tal, que, no século XVIII era total a autoridade da Coroa sobre a Colônia.¹³

A primeira experiência de ocupação do Brasil, as capitânicas hereditárias, continha uma organização da justiça onde o donatário recebia o direito de nomear ouvidores para tal tarefa, ficando o exercício da função adstrito ao direito português e sujeito às correições, que, como disse na primeira parte do texto, eram verdadeiros instrumentos de controle do exercício da jurisdição por parte da Coroa. Fracassada a experiência inicial das capitânicas, Portugal modifica sua intervenção, sem abolir as capitânicas, optando por indicar governadores-gerais, que por sua vez, determinavam um ouvidor-geral, organizador da justiça, e elemento a dar um caráter “público”¹⁴ à função jurisdicional. Não atingindo a administração da justiça no Brasil os níveis almejados por Lisboa, optou-se por aqui se instalar uma Casa da Relação, na Bahia, evitando-se os incômodos de se levar recursos à Casa do Cível, relação em Portugal, e ampliando-se o controle sobre a colônia.

O Tribunal de Apelação instalado no Brasil, mudou significativamente a administração da justiça na colônia. Trouxe um importante setor da burocracia portuguesa, setor formado por funções reservadas aos letrados. A lealdade e a obediência ao rei eram incutidos nos que ingressavam nesta carreira, quando estes ainda estavam na universidade. No Brasil, os

¹¹ Ver Schwartz, Stuart, ob cit;

¹² Faoro, Raymundo. Ob Cit, p. 147;

¹³ Schwartz, Stuart. Ob Cit, p. 288 e Faoro, Raymundo. Ob Cit, p. 164

¹⁴ O termo aqui é entendido em seu sentido mais restrito, ou seja, como correspondente ao órgão que exerce as funções jurídico-políticas de Estado.

magistrados enviados pela coroa envolveram-se profundamente com a vida da colônia, adquirindo terras, exercendo o comércio, construindo interesses próprios, envolvendo-se em relações familiares, com os mais influentes setores da aristocracia rural.

O governo-geral aos poucos reverteu o quadro do regime das donatárias, sem aboli-lo de imediato. O convívio com os donatários, que preservavam funções, incluía a existência de um sistema de controle por parte do poder maior. Mas, paulatinamente revertem-se à coroa Portuguesa direitos sobre os territórios da colônia, direitos públicos e patrimoniais.

Coincidiu o início desta centralização do exercício do poder na colônia com a inserção econômica que ela atingiu dentro do reino de Portugal. Como economia auxiliar, entra a colônia no abastecimento de produtos específicos, necessários ao mercado europeu. Esta especialização da economia colonial é patente na importância para a economia local do ciclo da cana de açúcar.

Conclusão

O estudo do período colonial aponta uma nascente contradição entre tendências centralizadoras e descentralizadoras no Estado Brasileiro. Vê-se uma organização municipal fundada no “interesse local” conviver com uma centralização imposta pela coroa portuguesa à medida que cresciam os seus interesses na colônia.

Nota-se, ainda, a importância do domínio da atividade judicial pela coroa de Portugal, apontando um Estado diferenciado dos seus contemporâneos, com precoces traços de modernidade, aplicando-se ao Brasil uma estrutura já bem definida e já testada de organização política, vindo o Estado português nos navios dos colonizadores, como diz Raymundo Faoro.

Contraposta à organização fundada na atividade de agentes da metrópole, construiu-se uma forma descentralizada de administrar os negócios das elites locais, com a importância das Câmaras Municipais, inicialmente mais autônomas, depois apenas toleradas.

A contradição acima verificada reflete-se nas discussões que posteriormente foram desenvolvidas sobre os rumos do Estado brasileiro. Mesmo frente à tradição centralizadora, tivemos reivindicações autonomistas nos nossos teóricos do período imperial e nas elites locais, interessadas na forma descentralizada de administração dos negócios públicos. É assim que já na constituinte de 1823 aparece a discussão sobre a adoção de uma organização federal, que só se concretizará com a chegada da república.

Bibliografia

- FAORO, Raymundo. Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro. Rio de Janeiro: Globo, 1987;
- GENTILI, Anna Maria. Colonialismo. in: Bobbio, Mateucci e Pasquino(orgs). Dicionário de Política. Brasília: Linha Gráfica e UnB, 1991;
- GORENDER, Jacob. O Escravismo Colonial. São Paulo: Ática, 1980;
- NOVAIS, Fernando A. O Brasil nos Quadros do Antigo Sistema Colonial. in: MOTA, Carlos Guilherme(org). Brasil em Perspectiva. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1990;
- PRADO JÚNIOR, Caio. Formação do Brasil Contemporâneo. São Paulo: Brasiliense, 1989;
- ROUANET, Sérgio Paulo. As Raízes do Iluminismo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989;
- SÉRGIO, Antônio. Breve Interpretação da História de Portugal. Lisboa: Livraria Sá da Costa, 1983;
- SCHIERA, Pierangelo. Estado Moderno. in: Bobbio, Mateucci e Pasquino(orgs). Dicionário de Política. Brasília: Linha Gráfica e UnB, 1991.
- SHWARTZ, Stuart B. Burocracia e Sociedade no Brasil Colonial. São Paulo: Perspectiva, 1979;