



O modelo de administração departamental francês e a organização das províncias do Império do Brasil (1823-1834)

The French departmental administration model and the provincial organization of the Empire of Brazil (1823-1834)

Renata Silva Fernandes

Doutoranda em História
Universidade Federal de Juiz de Fora
renatacjm@gmail.com

Recebido em: 01/12/2016

Aprovado em: 31/01/2017

RESUMO: O processo revolucionário francês desempenhou uma destacada importância na conformação dos movimentos de Independência na América Latina e na consequente estruturação dos Estados recém-emancipados. Dentre outros elementos, a experiência francesa, ao colocar no centro de seus debates a institucionalização da unidade e da soberania nacional, conferiu renovado destaque a problemática da organização dos espaços político-administrativos regionais de governo, lançando as bases de um modelo de administração departamental que atuaria como referência no processo de instituição de novos ordenamentos políticos. Tendo isso em vista, propomos, neste artigo, uma análise da organização institucional da esfera de poder provincial instituída no Império do Brasil pelo decreto de 20 de outubro de 1823 e pela Constituição de 1824 buscando denotar, especificamente, as apropriações, pelos primeiros legisladores brasileiros, do modelo de administração departamental francês do período revolucionário-napoleônico.

PALAVRAS-CHAVE: Organização Provincial, Império do Brasil, Modelo Administrativo Francês.

ABSTRACT: The French revolutionary process played an important role in shaping the Independence movements in Latin America and in the consequent structuring of the newly emancipated states. Among other things, the French experience, by placing the institutionalization of national unity and sovereignty at the center of its debates, gave renewed prominence to the problematic of the organization of regional political-administrative spaces of government, laying the foundations of a model of departmental administration that would act as a reference in the process of establishing new political systems. With this in view, I propose in this article an analysis of the institutional organization of the provincial sphere of power established in the Brazilian Empire by the decree of October 20, 1823, and by the Constitution of 1824, seeking specifically to denote appropriations of the revolutionary-Napoleonic French departments administration model by the first Brazilian legislators.

KEYWORDS: Provincial organization, Empire of Brazil, French administrative model.



Ao menos desde meados do século XVIII, a emergência de novos paradigmas políticos vinculados à ilustração e a aproximação da prática política de uma administração ativa, que buscava ordenar o Estado e a sociedade, acarretaram o debate e a elaboração de novas soluções espaciais e institucionais de organização do poder. Do ponto de vista do aparato burocrático, impunham-se, progressivamente, dispositivos concernentes à racionalização, regulamentação e regulação como critérios fundamentais de governabilidade¹.

Com a difusão do constitucionalismo moderno e das ideias liberais, que colocavam em questão algumas das tradicionais formas de legitimidade do poder, esses imperativos se conjugaram a novas demandas relativas às “formas políticas” dos Estados². Dessa conjunção decorreram inúmeras problemáticas político-administrativas que integraram os desafios enfrentados na tarefa de instituir ordenamentos políticos conformes a princípios como o da soberania nacional e o da divisão de poderes.³ Nesse processo, a (re)organização dos espaços políticos intermediários, como uma das alternativas para a interação entre o centro e as periferias, ocupou um plano basilar na constituição de boa parte dos Estados “liberais” modernos⁴, nos dois lados do Atlântico, em finais do século XVIII e no século XIX.

Tendo em vista essas considerações, propomos, neste artigo, uma análise da organização da esfera de poder intermediária na monarquia constitucional brasileira durante o Primeiro Reinado e nos anos iniciais da Regência, considerando, especialmente, suas aproximações com a administração dos departamentos franceses do período revolucionário-napoleônico. Sustentaremos a hipótese de que o modelo francês, entendido como um sistema de referência, serviu de diretriz central para os primeiros legisladores brasileiros no processo de organização do

¹ Cf. SUBTIL, José. Os Poderes do Centro. In: MATTOSO, José. *História de Portugal: Antigo Regime*. Lisboa: Estampa, 1996; SILVA, Ana Cristina Nogueira. **O modelo espacial do Estado Moderno: reorganização territorial em Portugal no final do Antigo Regime**. Lisboa: Estampa, 1998.

² Esses movimentos, que nem sempre coincidiram, articularam-se de maneiras distintas em cada um dos países que vivenciaram processos semelhantes. Sobre o assunto ver: ROSANVALLON, Pierre. **L'Etat en France de 1789 à nos jours**. Éditions du Seuil: Paris, 1990, p. 20-24.

³ Ver: HESPANHA, António Manuel. Pequenas Repúblicas, Grandes Estados. Problemas de organização política entre Antigo Regime e Liberalismo. In: JANCSÓ, István (org.). **Brasil: Formação do Estado e da Nação**. São Paulo - Ijuí: Hucitec, 2003.

⁴ Como destaca Javier Fernandez Sebastián, a “modernidade política” não foi um processo unitário baseado nas experiências históricas de alguns poucos países, mas antes uma pluralidade de “modernidades, que, ainda que diversas e vivenciadas em ritmos distintos, compartilhavam de alguns traços comuns que implicavam em uma nova legitimidade, em novas representações políticas e em uma nova temporalidade, apoiadas em uma ‘constelação semântica emergente’ (...)” [tradução nossa]. FERNANDEZ SEBASTIÁN, Javier. Introdução. In: FERNANDEZ SEBASTIÁN, Javier (dir.); GOLDMAN, Noemí. (ed.). **Diccionario político y social del mundo iberoamericano**. Conceptos políticos fundamentales, 1770-1870, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales – Universidad del País Vasco, 2014, tomo II, v. 10, p. 12.



aparato administrativo das províncias do Império no período pós-emancipação, instituído a partir do decreto da Assembleia Constituinte de 20 de outubro de 1823 e da Constituição de 1824.

O modelo de organização departamental francês

Na França, apesar da existência de projetos reformistas e dos esforços empreendidos ao longo do século XVIII no sentido de racionalizar e uniformizar a administração do reino, é com a Revolução Francesa que ocorreram transformações sistêmicas das estruturas institucionais (e territoriais) até então vigentes⁵. O abade de Sieyès explicitava, ao propor em setembro de 1789 à Assembleia Nacional a nomeação de um comitê para a elaboração de um “plano das municipalidades e províncias na França”, a urgência dessa tarefa reformista. Com a abolição dos privilégios das províncias, principados e cidades, uma nova elaboração institucional fazia-se necessária para a manutenção do controle sobre o território, aproximando-se, nessa direção, de uma medida de polícia interna⁶. Para Sieyès, essa reorganização deveria ser feita de modo “*qu'on puisse espérer de ne pas voir le royaume se déchirer en une multitude de petits États sous forme républicaine; et qu'au contraire, la France puisse former un seul tout, soumis uniformément, dans toutes ses parties, à une législation et une administration communes*”⁷.

Buscando atender simultaneamente a princípios políticos e administrativos, com uma dupla tarefa de transformar a estrutura governativa herdada, tida por “irracional” e “arbitrária”, e de estabelecer novas bases de representação, reafirmando, ao mesmo tempo, a soberania nacional, a Constituinte lançaria as bases de um modelo de administração departamental elaborado, não sem dissensos e contraposições, a partir de 1789⁸.

As leis de dezembro de 1789 e de janeiro e fevereiro de 1790 determinaram a nova divisão do território francês em departamentos, distritos e comunas. Com o propósito de racionalizar e uniformizar a administração, padronizando o espaço político e suas instituições, essa legislação estabelecia uma administração departamental composta por um Conselho de Departamento eletivo, com funções deliberativas, que designaria, por sua vez, um Diretório de

⁵ ROSANVALLON. **L'Etat en France de 1789 à nos jours**, p. 21-22.

⁶ OZOUF-MARIGNIER, Marie-Vic. **La formation des départements**: la représentation du territoire français à la fin du 18^e siècle. 2^a ed. Paris : Ed. De l'École des Hautes Études en Sciences Sociales, 1992, p. 37.

⁷ “[...] que pudéssemos esperar não ver o reino se fragmentar em uma miríade de pequenos Estados sob forma republicana; e que, ao contrário, a França pudesse formar um único todo, submetido uniformemente, em todas as suas partes, a uma legislação e uma administração comuns” [tradução nossa]. LALLEMENT, Guillaume. **Choix de rapports, opinions et discours prononcés à la Tribune Nationale depuis 1789 jusqu'à ce jour; recueillis dans un ordre chronologique et historique**. Paris: Chez Alexis Eymery & Chez Corréard, Tomo I, 1818, p. 368.

⁸ MANIQUE, António Pedro. **Mouzinho da Silveira**: liberalismo e administração pública. Lisboa: Livros Horizonte, 1989, p. 33.



Departamento, órgão executivo de atividade contínua. Também haveria, em cada unidade, um procurador-síndico, igualmente eletivo, representante do poder executivo central junto às autoridades departamentais⁹.

Constituindo-se nos moldes de uma detalhada pirâmide governativa, essa administração teria como função, sob a inspeção do rei – submissão considerada necessária para assegurar a uniformidade do regime executivo¹⁰ – ingerência em assuntos como hospitais, educação pública, assistência, obras públicas, manutenção da salubridade, segurança e tranquilidade pública, etc. E, sob a inspeção do corpo legislativo, atribuições relativas à repartição dos recursos, vigilância e controle de sua aplicação e atividades de seus agentes¹¹.

Durante o período revolucionário, esse sistema administrativo decretado pela Constituinte passaria, contudo, por substanciais transformações. Os conflitos entre as localidades e os departamentos, os entraves burocráticos interpostos para uma rápida ação executiva, bem como a ausência de representantes do poder central que estabelecessem uma ligação sólida e constante entre a administração central e a departamental, seriam algumas das principais críticas que sustentariam as acusações de “anarquia político-administrativa” então atribuída àquele arranjo¹².

No Consulado, o quadro institucional dos departamentos franceses seria reordenado, alcançando sua forma mais duradoura. A lei de 28 pluviôso do ano VIII estabelecia que haveria um Prefeito em cada departamento, “encarregado único da administração”, a quem competiria a execução das deliberações departamentais, a aplicação das leis, a tutela administrativa das comunas e o desempenho de atribuições voltadas ao desenvolvimento da agricultura, comércio e manufaturas, feitura de obras públicas, instrução pública, salubridade, finanças, etc¹³.

⁹ Para alguns autores, o sistema administrativo colegial implementado pela lei era tributário da reforma de 1787, que criou as Assembleias Provinciais. Sobre o assunto ver: ANDRO, Gaïd. Pistes de recherche pour une étude sur les procureurs généraux syndics. *Annales historiques de la Révolution française*, n. 360, pp. 3-25, avril-juin 2010.

¹⁰ OZOUF-MARIGNIER. *La formation des départements*, p. 86.

¹¹ FRANCE. Loi du 22 décembre 1789 relative à la constitution des assemblées primaires et des assemblées administratives de l'Assemblée Nationale Constituante. In: DUVERGIER, J. P. **Collection complète des Lois, Décrets, Ordonnances, Règlements et Avis du Conseil d'Etat**. Paris: Éditions officielles du Louvre; de l'imprimerie nationale, par Boudouin; et du Dulletin des lois, tomo I, 1824, p. 73-78.

¹² Cf. SCHULTZ, Patrick. La décentralisation dans le Nord : des Girondins aux Jacobins (1789-1793). *Études rurales* [En ligne], 101-102/ 1986. Disponível em : <http://etudesrurales.revues.org/961>. Acesso em: 26 de jun.2016; ANDRO. *Pistes de recherche pour une étude sur les procureurs généraux syndics*.

¹³ FRANCE. Circulaire du ministre de l'intérieur aux préfets, 21 ventôse an VIII. In: LALLEMENT, Guillaume. **Choix de rapports, opinions et discours prononcés à la Tribune Nationale depuis 1789 jusqu'à ce jour; recueillis dans un ordre chronologique et historique**. Paris: Alexis Eymery, Libraire, Tome XVII, 1821, p. 148-151.



Os Prefeitos presidiriam um Conselho de Prefeitura, órgão executivo de caráter consultivo mobilizado em matérias de contencioso. Também haveria um Conselho Geral de departamento com atribuições deliberativas sobre matérias fiscais, encarregados, ainda, de apresentar ao Ministro do Interior suas opiniões sobre os negócios de seus respectivos departamentos. Os prefeitos, conselheiros de prefeitura e gerais seriam nomeados pelo centro, assim como parte dos encarregados da administração das circunscrições menores¹⁴.

A base do hierarquizado ordenamento da lei de 28 pluvioso inscrevia-se em uma ampla teorização sobre o poder executivo e o governo. Os Conselheiros de Estado que relataram o projeto de lei, Roederer, Cretet e Le Chaptal, buscavam instituir não apenas uma clara separação entre os assuntos meramente administrativos e os judiciais, mas, sobretudo, assegurar a unidade de ação¹⁵. Os princípios que teriam guiado a comissão foram apresentados ao corpo legislativo por Roederer:

Le système administratif que présente le projet de loi est fort simple; il repose sur des principes dès longtemps familiers aux bons esprits. Dans l'administration locale, qu'il faut distinguer de l'administration générale (...) on reconnaît trois services distincts : l'administration proprement dite; les jugements (...) en matière de contributions (...); le jugement du contentieux (...).¹⁶ Ces dispositions sont fondées sur ces deux principes: *qu'administrer doit être le fait d'un seul homme, et juger le fait de plusieurs* [marcação nossa].¹⁷

A preocupação não era nova. No entanto, as experiências vivenciadas no período revolucionário e as tendências governativas que então se delineavam na vida política francesa propiciavam outras alternativas. Com o fim das administrações colegiais eletivas do período revolucionário, símbolos do ideário da partição dos cidadãos, consagrava-se, em nome da racionalidade e da lógica¹⁸, a “dependência hierárquica” e o princípio da “procuração da ação” e, com isso, a tendência de reforço do papel do centro nas administrações departamentais que

¹⁴ FRANCE. Loi du 28 pluviôse na VIII concernant la division du territoire français et l'administration. In: FRANCE. **Bulletin des Lois de la République française**. Paris: Imprimerie nationale des lois, 1800-1801.

¹⁵ Cf. GERAUD-LLORCA, Edith. L'universalité des compétences préfectorales. In: **CURAPP**: La loi du 28 pluviôse an VIII, 2000, Paris. Anais... Paris: PUF, 2000; VANDELLI, Luciano. **El poder local, su origen en la Francia revolucionaria y su futuro en la Europa de las regiones**. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, 1992.

¹⁶ Grosso modo, como destaca Jacques Chevallier, “la délibération, l'action, la juridiction”. CHEVALLIER, Jacques. Synthèse. In: **CURAPP**: La loi du 28 pluviôse an VIII, 2000, Paris. Anais... Paris: PUF, 2000, p. 275.

¹⁷ “O sistema administrativo que o projeto de lei apresenta é bastante simples; ele se ampara em princípios há muito familiares aos bons espíritos. Na administração local, que é preciso distinguir da administração geral, reconhecem-se três serviços distintos: a administração propriamente dita; os julgamentos em matéria de contribuições; o julgamento do contencioso [...]. Essas disposições estão calcadas nestes dois princípios: que administrar deve ser o encargo de um só homem, e julgar o exercício de muitos” [tradução nossa]. BUCHEZ, Phillipe Joseph Bejamin et ROUX, Prosper Charles. **Histoire parlementaire de la révolution française**: ou, Journal des Assemblées Nationales depuis 1789 jusqu'en 1815. Paris: Paulin Libraire, 1838. v. 38, p. 334.

¹⁸ GERAUD-LLORCA, Edith. L'universalité des compétences préfectorales. In: **CURAPP**: La loi du 28 pluviôse an VIII, 2000, Paris. Anais... Paris: PUF, 2000.



progredira, assim, da vigilância e tutela para a ação direta. Defendia-se então que a administração, em sua tarefa de ação, reclamava por pontualidade, celeridade, responsabilidade e pela neutralidade, o que seria incompatível com a essência eletiva e coletiva, essa última afeita, no entanto, ao juízo, o que proporcionaria um equilíbrio e garantiria uma proteção contra eventuais injustiças e arbitrariedades¹⁹.

As reformas revolucionário-napoleônicas, a despeito das diversas implicações em suas especificidades diacrônicas, tinham o objetivo comum, como destaca Fernando Catroga, de “liquidar a herança histórica dos corpos intermédios (sociais e políticos) e implantar o Estado (e a Nação) como uma entidade una e indivisível”, condição necessária também, dentre outras coisas, para uma “maior racionalidade na governação”²⁰: unidade, uniformidade, generalização eram alguns dos princípios que guiavam essas construções políticas²¹.

A doutrina desse modelo de administração seria teorizada sistematicamente por Charles-Jean Baptiste Bonnin (1772- 1846), sobretudo nas ampliadas edições dos *Principes d'Administration Publique*, publicadas na França em 1809 e 1812²². Bonnin, considerando a administração como uma “nova ciência” e instituindo o direito administrativo como marco normativo do Estado, apresentava na obra uma extensa compilação e análise da organização administrativa francesa, especificando as funções e sentidos de seus componentes nas diferentes esferas territoriais da administração. Dentre outras coisas, o autor destacava a diferenciação, considerada por ele necessária, entre os órgãos ativos, individuais, situados em uma hierarquia linear dependente do centro, e os órgãos consultivos e deliberativos, colegiais e encarregados de assistir a linha ativa como componentes necessários à administração, composta pela “ação” e “execução”, mas

¹⁹ Sobre os princípios da lei de 28 pluviôso do ano VIII ver: _____. **L'universalité des compétences préfectorales**; MANIQUE. **Mouzinho da Silveira**, p. 34; CHEVALLIER. **Synthèse**; VANDELLE. **El poder local**.

²⁰ Cf. CATROGA, Fernando. **A geografia dos afectos pátrios: as reformas político-administrativas, séculos XIX-XX**. Coimbra: Alamedina, 2013, p. 29.

²¹ Ver também: OZOUF-MARIGNIER. **La formation des départements**, p. 25-26

²² A obra fora inicialmente publicada por Charles Bonnin como *De l'Importance et de la Nécessité d'un Code Administratif* (1808). A segunda edição, já ampliada, intitulava-se *Principes d'Administration Publique, por servir a l'Études des Lois Administratives, et Considérations sur l'Importance et la Nécessité d'un Code Administratif, suivies du Project de ce Code. Ouvrage utile aux Préfets, Sous-Préfets, Maires et Adjoints, aux Membres des Conseils généraux de départements, de préfectures, d'arrondissement, communaux et municipaux* (1809). A terceira edição, que contava com novos acréscimos, foi publicada como *Principes d'Administration Publique*. Destaca-se, ainda, que, de acordo com Pierre Rosanvallon, no ensaio sobre a administração de Prost de Royer no *Dictionnaire de Jurisprudence* (1790), já estavam presentes algumas das ideias sobre a racionalização da administração defendidas por Charles Bonnin nos *Principes d'Administration Publique*. Ver: ROSANVALLON. **L'Etat en France de 1789 à nos jours**, p. 21.



também pela “vontade” que “examina”, “julga” e “determina”²³. A obra de Bonnin, amplamente conhecida nos círculos políticos franceses do período, também foi traduzida na primeira metade do século XIX para o português, o italiano e o espanhol, dentre outras línguas²⁴.

Diante de tudo isso, não surpreende, pois, que, no enalço de sua divulgação pelo expansionismo napoleônico e da circulação das obras que o teorizavam, o modelo de administração departamental francês tenha atuado como um sistema jurídico de referência para o ordenamento administrativo das periferias no processo de constituição de diversos Estados “modernos”, que reivindicavam uma legitimidade baseada no princípio unitário da soberania e que pretendiam se organizar a partir da separação de poderes e da racionalização da “arte de governar”²⁵.

O governo das províncias do Império do Brasil

Em Portugal, assim como em outros Estados que vivenciaram processos de modernização tributários da experiência revolucionária francesa, impulsionados “pelo fortalecimento da centralização e da unidade”²⁶, especial importância também seria dedicada ao ordenamento administrativo e ao relacionamento, pretensamente integrador sob a égide soberania e unidade nacional, entre o centro e as periferias.

Nas Cortes vintistas, os deputados constituintes debateram, em diferentes ocasiões, princípios administrativos amparados na legislação francesa e na obra de Charles Bonnin, que chegou a se corresponder pessoalmente com as Cortes Portuguesas²⁷ – e que teve uma versão, em conformidade com a arte da tradução corrente naquele momento²⁸, de seus *Principes d'Administration Publique* publicada em português em 1822 pelo deputado vintista Francisco Soares Franco.

É bem verdade que, por um lado, decretos como o de outubro de 1821 – que alterava a forma de administração política e militar das já então províncias do Brasil, instituindo nelas Juntas

²³ BONNIN, Charles-Jean Baptiste. **Principes d'Administration Publique, por servir a l'Études des Lois Administratives, et Considérations sur l'Importance et la Nécessité d'un Code Administratif, suivies du Project de ce Code. Obvrage utile aux Préfets, Sous-Préfets, Maires et Adjoints, aux Membres des Conseils généraux de départements, de préfectures, d'arrondissementens, communaux et municipaux.** Paris: Chez Clament frères, libraires, 1809, p. 35-36.

²⁴ Sobre o assunto ver: OROZCO, Omar Gurerrero. Estudio Introductorio. In: BONNIN, Charles-Jean. **Principios de administración pública.** México: FCE, 2004.

²⁵ Cf. CATROGA. **A geografia dos afectos pátrios.**

²⁶ _____. **A geografia dos afectos pátrios**, p. 27

²⁷ Sobre o assunto ver: CATROGA. **A geografia dos afectos pátrios**, p. 31-33.

²⁸ Cf. ZUBER, Roger. **Les “belles infidèles” et la formation du goût classique.** Paris: Albin Michel, 1995.



Provisórias de Governo – indicam um afastamento das teorizações sobre o poder executivo caras à política napoleônica, ainda que se aproximassem das primeiras experimentações revolucionárias. No entanto, por outro, para além da existência de referências específicas nesses debates à administração departamental francesa e à obra de Bonnin, a própria Constituição da Monarquia Portuguesa de 1822 reavaliaria a forma de administração das instâncias “regionais”, instituindo que em cada distrito haveria um Administrador-Geral, de nomeação régia, que seria auxiliado por uma Junta Administrativa “composta de tantos membros, quantas forem as câmaras do distrito (...)”²⁹. Não sem motivos, o “Extrato dos Princípios fundamentais do sistema administrativo de França por Mr. Bonnin” de Soares Franco era acompanhado de uma “comparação com os de Portugal”, apresentando as aproximações e diferenciações entre aquele modelo e as bases do sistema administrativo da Constituição Portuguesa de 1822³⁰.

Em meio à crise político-institucional em torno do processo de emancipação política do Brasil a situação não seria diferente, e a (re)organização das instituições regionais de governo ocuparia um plano central nos debates travados no período.³¹ Para referendar as pretensões de constitucionalização da soberania nacional, em nome do êxito de um projeto de monarquia unitária e centralizada, era preciso viabilizar um arranjo que considerasse a extensão territorial (e as condições de operacionalização da política) e a coexistência de múltiplas configurações identitárias, a partir das quais, a despeito da ausência na América Portuguesa de instâncias autárquicas intermediárias³², os domínios regionais eram, muitas vezes, identificados às “pátrias”³³. Tratava-se de responder aos desafios da instituição da soberania nacional e de um

²⁹ MANIQUE. **Mouzinho da Silveira**, p. 39. Para uma análise das apropriações das discussões das Cortes de Cádiz nos debates constituintes vintistas portugueses ver: BERBEL, Márcia & FERREIRA, Paula. Soberanias em questão: apropriações portuguesas sobre um debate iniciado em Cádiz. In: BERBEL, Márcia & OLIVEIRA, Cecília Helena Salles de. **A experiência constitucional de Cádiz**. São Paulo: Alameda, 2012.

³⁰ FRANCO, Francisco Soares. **Extrato dos Princípios fundamentais do sistema administrativo de França por Mr. Bonnin, e sua comparação com os de Portugal**. Lisboa: Typografia Rollandiana, 1822.

³¹ Sobre os debates em torno da organização do governo das províncias do Império ver: SLEMIAN, Andréa. **Sob o Império das Leis: constituição e unidade nacional na formação do Brasil (1824-1834)**. Tese (Doutorado em História) – USP, São Paulo, 2006; OLIVEIRA, Carlos Eduardo França de. **Construtores do Império, defensores da província: São Paulo e Minas Gerais na formação do Estado nacional e dos poderes locais, 1823-1834**. Tese (Doutorado em História) – USP, Programa de Pós-Graduação em História, São Paulo, 2014; FERNANDES, Renata Silva. **O governo das províncias do Império do Brasil: os Conselhos de Governo e os Conselhos Gerais de província nos debates parlamentares (1823-1834)**. Dissertação (Mestrado em História) – UFJF, Programa de Pós-Graduação em História, Juiz de Fora, 2014.

³² Cf. MONTEIRO, Nuno Gonçalo. O central, o local e o inexistente regional. In: OLIVEIRA, César (dir.). **História dos municípios e do poder local**. Dos finais da Idade Média à União Europeia. Lisboa: Círculo de leitores, 1996.

³³ Cf. JANCÓS, István e PIMENTA, João Paulo. Peças de um mosaico (ou apontamentos para o estudo da emergência da identidade nacional brasileira). In: MOTA, Carlos Guilherme (org.). **Viagem incompleta: a experiência brasileira (1500-2000)**. Formação: histórias. São Paulo: Senac, 2000.



novo ordenamento que se pretendia “moderno”, “racional”, apto a redefinir o controle sobre o território e a população e a superar a fragmentação político-administrativa típica do Antigo Regime Português³⁴.

Cinco dias após a abertura da Assembleia Constituinte do Brasil de 1823, tiveram início as discussões sobre a organização político-administrativa das unidades regionais de governo, que deram origem ao decreto de 20 de outubro de 1823³⁵. Embora não fosse uma solução consensual e tampouco a única aventada³⁶, a Assembleia manteve a organização do Império em províncias, já então bases de representação política. Por outro lado, suas organizações institucionais foram significativamente alteradas.

O decreto, que “dava nova forma a organização das províncias do Brasil”, foi elaborado a partir do projeto de lei apresentado pelo deputado paulista Antônio Carlos Ribeiro de Andrada Machado e Silva. Formado em direito pela Universidade de Coimbra, Andrada Machado desempenhou uma destacada atuação legislativa e de normatização burocrática durante sua trajetória política. Participou do movimento revolucionário de 1817 e a ele é atribuída a autoria da lei orgânica pernambucana³⁷. Após alguns anos no cárcere pelo envolvimento na Revolução, foi eleito deputado para as Cortes de Lisboa e, depois, para a Assembleia Constituinte, sendo nessa ocasião o relator da comissão encarregada de apresentar o projeto de Constituição para o Império³⁸.

Ao que tudo indica, o deputado paulista, assim como outros constituintes, era conhecedor dos debates franceses revolucionário-napoleônicos³⁹ e das teorizações sobre direito administrativo feitas por Bonnin⁴⁰, como sugere a apresentação da proposta sobre a organização institucional

³⁴ CATROGA. **A geografia dos afectos pátrios**, p. 29.

³⁵ Para um panorama dos debates sobre os Presidentes e Conselhos de Governo instituídos pelo decreto da Constituinte de 1823 ao longo do período imperial ver: FERNANDES, Renata Silva. Uma capa de velhacos? Os conselhos de governo e a organização político-administrativa provincial. **Clio**, Recife, v. 2, n. 33, p. 198-222, 2015.

³⁶ No âmbito da própria Assembleia Constituinte foi apresentado, na sessão de 01 de setembro de 1823, um projeto de Constituição que previa a organização político-administrativa do Império por comarcas. O projeto pode ser consultado em: MELLO, Francisco Inácio Marcondes Homem de. **Esquivos Historicos e Litterários**. Rio de Janeiro: Eduardo & Henrique Laemmert, 1868.

³⁷ MELLO, Evaldo Cabral de. **A outra independência: o federalismo pernambucano de 1817 a 1824**. São Paulo: Ed. 34, 2004, p. 48.

³⁸ Cf. MELLO. **Esquivos Historicos e Litterários**.

³⁹ A experiência francesa era frequentemente lembrada nas discussões ocorridas na Constituinte de 1823. Ver: BRASIL. **Diário da Assembleia Geral, Constituinte, e Legislativa do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: Tipografia Nacional, 1823.

⁴⁰ O autor francês teve também algumas obras comercializadas no Brasil. O Diário do Governo de 18 de janeiro de 1823 anunciava, por exemplo, a venda da *Doctrine Sociale* de Bonnin em sua loja situada na rua da Quitanda. Bonnin, além disso, não raras vezes era mencionado em artigos publicados pela imprensa e citações de suas obras serviram de epígrafe a periódicos como O Universal (MG), O Astro de Minas (MG) e O Farol Maranhense (MA).



das províncias brasileiras. Ao apresentá-la, Andrada Machado destacava que seu projeto se assentava no axioma de que “administrar é próprio de um só homem, como o deliberar [é] de muitos”⁴¹.

O deputado ponderava, então, que dar o governo a “muitas cabeças” fora “um delírio dos franceses”, os quais, percebendo bem depressa o erro, “destruíram o altar que tinham erguido”, restituindo a “administração de cada departamento à unidade, reservando para pluralidade somente o que demandava exame e juízo”⁴². Os espanhóis, que teriam copiado muitos erros dos franceses, não teriam incorrido neste ao colocar “a testa da administração das Províncias administradores únicos com o nome de Chefes Políticos”. Já os regeneradores de Portugal, a quem especialmente Andrada Machado dirigia suas críticas, teriam adotado instituições que não se enquadravam, criando “administrações policéfalas nas províncias”, erro que eles próprios teriam revisto na Constituição de 1822 ao criarem os administradores-gerais⁴³.

Andrada Machado retomava, nesse sentido, a definição, desdobrada das proposições expostas por Roederer em 1800, dos objetos relativos à administração elaborada por Charles Bonnin no livro I dos *Princípios d'Administração Pública* e parafraseava precisamente o trecho do extrato publicado por Soares Franco, colega de bancada de Andrada Machado nas Cortes de Lisboa, que definia: “os objetos relativos a administração pública são três, e todos os mais se podem referir a eles; 1º ação; 2º juízo; 3º exame”⁴⁴.

Para o deputado paulista, as Cortes Vintistas, ao criarem as Juntas Provinciais, não teriam considerado esses três elementos que constituem a administração: a execução propriamente dita, o exame e o juízo. Não seria possível, como afirmava, “executar bem, senão uma vontade única, disso depende a celeridade e unidade (...)”⁴⁵. Já o exame e o juízo administrativo, que também comporiam a administração, teriam como essência a pluralidade⁴⁶. Assim, seria preciso “atribuir ao indivíduo aquilo que só um indivíduo pode bem fazer; deixar à coleção aquilo que só a coleção pode bem desempenhar (...)”⁴⁷.

⁴¹ _____. *Diário da Assembleia Geral, Constituinte, e Legislativa do Império do Brasil*. Rio de Janeiro: Tipografia Nacional, 1823, p. 125.

⁴² _____. *Diário da Assembleia Geral, Constituinte, e Legislativa do Império do Brasil*, p. 125.

⁴³ _____. *Diário da Assembleia Geral, Constituinte, e Legislativa do Império do Brasil* p. 125.

⁴⁴ FRANCO. *Extrato dos Princípios fundamentais do sistema administrativo de França por Mr. Bonnin, e sua comparação com os de Portugal*, p. 6.

⁴⁵ BRASIL. *Diário da Assembleia Geral, Constituinte, e Legislativa do Império do Brasil*, p. 125.

⁴⁶ Cf. FERNANDES, *Uma capa de velhacos?* p. 201.

⁴⁷ BRASIL. *Diário da Assembleia Geral, Constituinte, e Legislativa do Império do Brasil*, p. 125.



Sua proposição, como não poucas vezes reafirmaria, buscava assegurar a observância desses princípios, restituindo as “coisas a sua natureza”. As províncias deveriam ser governadas por Presidentes, nomeados pelo Imperador, agentes executivos únicos que contariam com o auxílio de um Conselho, de acordo com a proposta inicial, de composição mista, com membros natos e outros de eleição, que auxiliariam o Presidente nas matérias de “exame e juízo”⁴⁸. O projeto, na observância dos rumos trilhados por outros países, cujas referências atuavam entre a apropriação e o rechaço, tal como prescrevia Bonnin e o modelo francês, instituía dois agentes de administração nas províncias: os administradores e os Conselhos Administrativos.

Esses princípios, ademais, coadunavam-se com as urgências políticas propriamente ditas. Discutida no calor da emancipação, em um momento de conflitos em torno da afirmação da soberania nacional e da própria adesão ao projeto monárquico, a proposta de Andrada Machado buscava, de um lado, dissociar a administração provincial daquela das Juntas Governativas, corpos coletivos frequentemente associados à anarquia, ligadas, para muitos, ao governo de Lisboa, e que representavam uma ameaça potencial à unidade do Império que se queria instituir⁴⁹. De outro, almejava afastar-se das desconfianças sobre uma possível restituição do “despotismo dos antigos governadores e capitães gerais”, o que dificilmente seria bem recebido pelos “Povos”, como lembravam constantemente aqueles deputados que se opunham à nomeação dos Presidentes pelo Imperador ou que defendiam a manutenção das Juntas⁵⁰.

Nessa direção, uma das principais alterações feitas em relação ao projeto inicial, apoiada pelo próprio Andrada Machado, seria a definição do órgão colegiado provincial, que atuaria em cooperação com os Presidentes – “delegados do Imperador” –, como instituições compostas totalmente mediante eleição. A proposição, conforme assinalava o autor do projeto ao rever algumas de suas bases, sinalizaria que as províncias teriam participação em seus respectivos governos, e, quanto aos “Povos”, ingerência “no que lhe interessa localmente, por meio de representantes locais, assim como trata os negócios gerais pelos seus representantes gerais [...]”⁵¹; uma fórmula que visava a assegurar a unidade e ser um justo meio entre a “anarquia” e o “despotismo”: um agente nomeado pelo governo, consagrando-se o princípio da “procuração da ação”, acompanhado dos eleitos pelos habitantes das províncias, que atuariam em uma rígida cadeia de “dependência hierárquica”.

⁴⁸ _____. Diário da Assembleia Geral, Constituinte, e Legislativa do Império do Brasil, p. 125.

⁴⁹ Cf. BERBEL & FERREIRA. **Soberanias em questão**.

⁵⁰ Cf. FERNANDES, **Uma capa de velhacos?**

⁵¹ BRASIL. **Diário da Assembleia Geral, Constituinte, e Legislativa do Império do Brasil**, p. 125.



Apesar dos intensos debates que marcaram a elaboração do decreto, a doutrina da administração como parte do poder executivo seria vitoriosa. Os presidentes foram definidos como responsáveis únicos pela execução e administração provincial, que seriam auxiliados por um Conselho de Governo consultivo e deliberativo, composto mediante eleição. Aos Presidentes em Conselho de Governo caberia propor o estabelecimento de câmaras, decidir temporariamente conflitos de jurisdição e atender às queixas contra funcionários públicos. E mais, promover a educação da mocidade, propor obras novas e conserto de antigas, agenciar a catequização dos índios, formar censo e estatísticas, examinar as contas da receita dos municípios e as contas dos Presidentes. A administração da Justiça e da Força Armada seriam independentes; os Presidentes em Conselho de Governo poderiam, porém, suspender os comandantes militares e, onde houvesse Relação, os magistrados⁵².

O quadro institucional das províncias do Império, integrado também pelo Comando das Armas e pelas Juntas de Fazenda de acordo com o decreto de 20 de outubro de 1823, seria complementado, ainda, pela Constituição Política do Império do Brasil de 1824, que instituiu a criação de outro organismo provincial: os Conselhos Gerais de província. Estabelecidas pelo capítulo V da Carta Constitucional, essas instituições seriam colegiadas e eletivas, tendo como principal objetivo “propor, discutir, e deliberar sobre os negócios mais interessantes das suas províncias; formando projetos peculiares, e acomodados às suas localidades, e urgências”, que seriam remetidos ao poder executivo e legislativo conjuntamente⁵³. A partir de suas instalações em 1828, ano da publicação do regimento que regulamentava seus trabalhos, os Conselhos Gerais passaram a desempenhar algumas das funções deliberativas dos Conselhos de Governo, voltadas ao desenvolvimento da província, controle fiscal e tutela e supervisão das câmaras municipais.

O arranjo do governo executivo provincial composto pelos Presidentes e Conselhos de Governo, embora instituído por um decreto da Constituinte de 1823, funcionou nas províncias do Império ao lado dos Conselhos Gerais de província, o que sugere, não obstante a origem instituinte diversa dessas instâncias, sua relação de complementaridade na arquitetura governativa das províncias, consideradas, nesse sentido, a princípio, como circunscrições administrativas.

⁵² BRASIL. Decreto de 20 de outubro de 1823. **Colecção das leis da Assembleia Constituinte e Legislativa do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1887.

⁵³ _____. Constituição Política do Império do Brasil. In: BRASIL. **Colecção das leis do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1886.



Em suas formulações, a experiência francesa, bem como sua assimilação em diferentes lugares⁵⁴, em especial na Espanha de Cádiz, propiciaram aportes linguísticos, teóricos e práticos fundamentais, que se agregavam a especificidades, vinculadas, por exemplo, à existência de tradições jurídicas diversas e de instituições herdadas que limitavam ou alargavam as contraposições e apropriações possíveis diante de problemáticas conjunturais e espaciais particulares. Esse é o caso da tradição municipalista portuguesa, que tornou quase inexistente, ao menos em um primeiro momento, proposições que pretendiam ampliar os quadros locais da hierarquia administrativa, a partir da instituição de sub-administradores ou da efetivação de uma ordenada e nova divisão territorial, como ocorrera na França revolucionário-napoleônica⁵⁵.

Conclusão

A organização institucional das províncias do Império instituída pelo decreto de 20 de outubro de 1823 e pela Constituição de 1824 teve vida curta. As queixas sobre a “morosidade” nos assuntos administrativos, os conflitos ocasionados entre os Presidentes e os órgãos colegiados, as dificuldades para a imputação de responsabilidade, bem como as demandas por maior autonomia das instituições provinciais ou mesmo federalismo – em um momento no qual a organização norte-americana apareceria como principal modelo externo de referência – estariam no cerne dos debates que levaram, em 1834, à aprovação do Regimento dos Presidentes de Província, que extinguiu os Conselhos de Governo, e do Ato Adicional, que substituiu os Conselhos Gerais pelas Assembleias Legislativas provinciais⁵⁶.

No entanto, na segunda metade do século XIX, em meio a inúmeras propostas apresentadas para a revisão da organização institucional das províncias delineada em 1834, o “modelo centralista francês” seria novamente retomado, especialmente pelos conservadores, como um referencial. Nomes como Visconde de Monte Alegre, Magalhães e Castro, Visconde do

⁵⁴ SOLEIL, Sylvain. El modelo francés de consejos de prefectura en la Europa de la primera mitad del siglo XIX. In: CANTUDO, Miguel Ángel Chamocho (dir.). **El nacimiento de la justicia administrativa provincial. De los Consejos de Prefectura a los Consejos Provinciales**. Madrid: Editorial Dykinson, 2014.

⁵⁵ As diferenciações entre o modelo francês e o sistema administrativo português indicadas por Soares Franco, ainda que referentes a Constituição de Portugal, são elucidativas também para o caso do Império do Brasil. Ver: FRANCO. **Extrato dos Princípios fundamentais do sistema administrativo de França por Mr. Bonnin, e sua comparação com os de Portugal**. Nos debates travados na Assembleia Constituinte de 1823 a questão também aparece e uma das diferenciações mais destacadas pelos deputados era relativa à extensão territorial.

⁵⁶ Sobre algumas das justificativas apresentadas na elaboração do Regimento dos Presidentes de Província ver: FERNANDES. **Uma capa de velhacos?** p. 219.



Uruguai e Pimenta Bueno sugeriram, em momentos diferentes, a restituição de Conselhos Administrativos⁵⁷.

Para o Visconde do Uruguai⁵⁸, um dos principais propositores dessa empreitada, citando Macarel, Dufour, Cornenin e o relatório apresentado por Roederer sobre o projeto da lei de 28 pluvioso do ano VIII, as alterações do modelo de administração francês, tal como feitas pelos primeiros legisladores brasileiros – especialmente a instituição de conselhos eletivos, a ausência de sub-administradores e de uma nova divisão do território – elaboradas, a seu ver, em “épocas de partidos e de paixões políticas”, seriam as responsáveis pela ineficácia daquelas instituições, cuja organização teria promovido uma politização daquilo que deveria ser apenas administração⁵⁹.

Se o parecer de Visconde do Uruguai, enquanto político conservador, não esconde uma visão negativa sobre o arranjo das províncias brasileiras no período pós-emancipação (e também sobre aquele instituído a partir de 1834), suas considerações, na qualidade de estadista e estudioso da “ciência da administração”, alertam-nos, ainda que não sem ressalvas aos enviesamentos próprios à defesa de seu projeto de reforma, para a importância da “mais profunda análise e estudo de toda a nossa organização administrativa e, por ventura, da de outros países cujas formas governamentais tenham alguma analogia com as nossas porquanto, em tais assuntos, não é lícito inventar nem improvisar”⁶⁰. Para Visconde do Uruguai, a análise e observação das experiências externas, desde que consideradas em um sentido comparativo, sem perder de vista os princípios que as sustentavam, mas também as especificidades “nacionais” – discurso e prática comum à cultura política oitocentista - poderiam auxiliar na reflexão e na formulação da organização política e administrativa do Império do Brasil⁶¹.

⁵⁷ Um levantamento desses projetos pode ser encontrado em: _____, **Uma capa de velhacos?**

⁵⁸ O texto publicado em 1858 como *Bases para uma melhor Organização das Administrações Provinciais* inicialmente foi apresentado como anexo ao relatório do Ministro do Império, Marquês de Olinda, também em 1858. LIMA, Pedro de Araújo (Marquês de Olinda). **Relatório do ano de 1857 apresentado a Assembleia Geral e Legislativa na 2ª sessão da 10ª Legislatura pelo Ministro e Secretário de Estado dos Negócios do Império**. Rio de Janeiro: Typografia Universal de Laemmert, 1858. p. 01-18; SOUZA, Paulino José Soares de Souza (Visconde do Uruguai). **Bases para uma melhor Organização das Administrações Provinciais**. Rio de Janeiro, Typografia Nacional, 1858.

⁵⁹ Destaca-se que Visconde do Uruguai tivera uma passagem por Paris como ministro plenipotenciário em 1855, ocasião em que entrara em contato com a vida política e intelectual francesa. O episódio, como afirmaria o próprio Visconde do Uruguai causara “uma grande revolução em minhas ideias”. Sobre a trajetória e pensamento de Visconde do Uruguai ver: CARVALHO, José Murilo de Carvalho (org. e intr.). **Visconde do Uruguai**. São Paulo: Editora 34, 2002; COSER, Ivo. **O pensamento político do Visconde do Uruguai e o debate entre centralização e federalismo no Brasil (1822-1866)**. Belo Horizonte: Editora da UFMG / Rio de Janeiro: IUPERJ, 2008.

⁶⁰ SOUZA. **Bases para uma melhor Organização das Administrações Provinciais**, p. 2.

⁶¹ Sobre essas premissas ver: CARVALHO. **Visconde do Uruguai**, p. 30.



Tais considerações, ao possibilitarem a historicização de algumas das problemáticas (e das diversas respostas encontradas para elas) defrontadas em diferentes espaços na tarefa de instituição de novos ordenamentos políticos bem como as apropriações das experiências vivenciadas por outros Estados, coloca em relevo, sobretudo, a importância dada pelos coetâneos à tarefa de instituir uma administração “moderna” e “racional”. Assim, os debates em torno dos princípios administrativos constituem-se, também, como elemento fundamental para compreensão dos projetos em disputa no processo de formação e consolidação do Estado e da Nação no Brasil do século XIX.