

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

LIVIA SOLANA PFUETZENREITER DE LIMA TEIXEIRA

HISTÓRIA DO DIREITO ADMINISTRATIVO EM PERSPECTIVA COMPARADA: OS
CONCEITOS DE CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO NOS MANUAIS DE
DIREITO ADMINISTRATIVO DA ESPANHA, PORTUGAL, MEXICO, ARGENTINA E
BRASIL (1843-1923)

CURITIBA

2025

LIVIA SOLANA PFUETZENREITER DE LIMA TEIXEIRA

HISTÓRIA DO DIREITO ADMINISTRATIVO EM PERSPECTIVA COMPARADA: OS
CONCEITOS DE CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO NOS MANUAIS DE
DIREITO ADMINISTRATIVO DA ESPANHA, PORTUGAL, MEXICO, ARGENTINA E
BRASIL (1843-1923)

Tese apresentada ao curso de Pós-Graduação em
Direito, Setor de Ciências Jurídicas, Universidade
Federal do Paraná, como requisito parcial à
obtenção do título de Doutor em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Marcelo Fonseca

Orientador: Prof. Dr. Carlos Petit Calvo

Coorientador: Prof. Dr. Walter Guandalini Junior

CURITIBA

2025

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SISTEMA DE BIBLIOTECAS - BIBLIOTECA DE CIÊNCIAS JURÍDICAS

Teixeira, Livia Solana Pfuetzenreiter de Lima

História do direito administrativo em perspectiva comparada: os conceitos de centralização e descentralização nos manuais de direito administrativo da Espanha, Portugal, Mexico, Argentina e Brasil (1843-1923) / Livia Solana Pfuetzenreiter de Lima Teixeira – Curitiba, 2025.

1 recurso on-line : PDF.

Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-graduação em Direito.

Orientador: Ricardo Marcelo Fonseca.

Orientador: Carlos Petit Calvo.

Coorientador: Walter Guandalini Junior.

1. Direito - História. 2. Direito administrativo. 3. Federalismo. 4. Conceitos. I. Fonseca, Ricardo Marcelo. II. Calvo, Carlos Petit. III. Guandalini Junior, Walter. IV. Título. V. Universidade Federal do Paraná.

Bibliotecária: Eglem Maria Veronese Fujimoto - CRB-9/1217

ATA DE SESSÃO PÚBLICA DE DEFESA DE DOUTORADO PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE DOUTORA EM DIREITO

No dia onze de abril de dois mil e vinte e cinco às 11:00 horas, na sala de Videoconferência - 311 - 3º andar, PPGD UFPR - Praça Santos Andrade, 50 - 3º andar, foram instaladas as atividades pertinentes ao rito de defesa de tese da doutoranda **LIVIA SOLANA PFUETZENREITER DE LIMA TEIXEIRA**, intitulada: **História do direito administrativo em perspectiva comparada: os conceitos de centralização e descentralização nos manuais de Direito Administrativo da Espanha, Portugal, México, Argentina e Brasil (1843-1923)**, sob orientação do Prof. Dr. RICARDO MARCELO FONSECA. A Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação DIREITO da Universidade Federal do Paraná, foi constituída pelos seguintes Membros: RICARDO MARCELO FONSECA (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ), SÉRGIO SAID STAUT JUNIOR (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ), SEBASTIÁN MARTÍN (UNIVERSIDAD DE SEVILLA), WALTER GUANDALINI JUNIOR (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ), LUIZ MEDINA ALCOZ (UNIVERSIDADE COMPLUTENSE DE MADRID), CARLOS PETIT CALVO (UNIVERSIDAD DE HUELVA). A presidência iniciou os ritos definidos pelo Colegiado do Programa e, após exarados os pareceres dos membros do comitê examinador e da respectiva contra argumentação, ocorreu a leitura do parecer final da banca examinadora, que decidiu pela APROVAÇÃO. Este resultado deverá ser homologado pelo Colegiado do programa, mediante o atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca dentro dos prazos regimentais definidos pelo programa. A outorga de título de doutora está condicionada ao atendimento de todos os requisitos e prazos determinados no regimento do Programa de Pós-Graduação. Nada mais havendo a tratar a presidência deu por encerrada a sessão, da qual eu, RICARDO MARCELO FONSECA, lavrei a presente ata, que vai assinada por mim e pelos demais membros da Comissão Examinadora.

Observações: A tese foi considerada sobresaliente *cum laude* e com aprovação unânime sem indicação de qualquer alteração ou condicionantes.

CURITIBA, 11 de Abril de 2025.

Assinatura Eletrônica

14/04/2025 12:04:28.0

RICARDO MARCELO FONSECA

Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica

14/04/2025 10:34:02.0

SÉRGIO SAID STAUT JUNIOR

Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

14/04/2025 12:42:49.0

SEBASTIÁN MARTÍN

Avaliador Externo (UNIVERSIDAD DE SEVILLA)

Assinatura Eletrônica

15/04/2025 00:41:38.0

WALTER GUANDALINI JUNIOR

Coordenador(a)

Assinatura Eletrônica

14/04/2025 19:01:57.0

LUIZ MEDINA ALCOZ

Avaliador Externo (UNIVERSIDADE COMPLUTENSE DE MADRID)

Assinatura Eletrônica

14/04/2025 10:37:48.0

CARLOS PETIT CALVO

Avaliador Externo (UNIVERSIDAD DE HUELVA)



Gerado e autenticado pelo SIGA-UFPR, com a seguinte identificação única: 442682
Para autenticar este documento assinatura, acesse <https://siga.ufpr.br/siga/visitante/autenticacaoassinaturas.jsp>
e informe o código 442682

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SETOR DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
PROFESSORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DIREITO -
40001016017P3

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação DIREITO da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da tese de Doutorado de **LIVIA SOLANA PFUETZENREITER DE LIMA TEIXEIRA**, intitulada: **História do direito administrativo em perspectiva comparada: os conceitos de centralização e descentralização nos manuais de Direito Administrativo da Espanha, Portugal, México, Argentina e Brasil (1843-1923)**, sob orientação do Prof. Dr. RICARDO MARCELO FONSECA, que após terem inquirido a aluna e realizada a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa.

A outorga do título de doutora está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

CURITIBA, 11 de Abril de 2025.

Assinatura Eletrônica

14/04/2025 12:04:28.0

RICARDO MARCELO FONSECA

Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica

14/04/2025 10:34:02.0

SÉRGIO SAID STAUT JUNIOR

Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

14/04/2025 12:42:49.0

SEBASTIÁN MARTÍN

Avaliador Externo (UNIVERSIDAD DE SEVILLA)

Assinatura Eletrônica

15/04/2025 00:41:38.0

WALTER GUANDALINI JUNIOR

Coorientador(a)

Assinatura Eletrônica

14/04/2025 19:01:57.0

LUIZ MEDINA ALCOZ

Avaliador Externo (UNIVERSIDADE COMPLUTENSE DE MADRID)

Assinatura Eletrônica

14/04/2025 10:37:48.0

CARLOS PETIT CALVO

Avaliador Externo (UNIVERSIDAD DE HUELVA)



Gerado e autenticado pelo SIGA-UFPR, com a seguinte identificação única: 442682
Para autenticar este documento assinatura, acesse <https://siga.ufpr.br/siga/visitante/autenticacaoassinaturas.jsp>
e informe o código 442682

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SETOR DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
PROFESSORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DIREITO -
40001016017P3

Aos meus pais, pelo exemplo.

À minha avó, pelo maior amor.

À Elyzandra, pela amizade que vai continuar em outras vidas.

AGRADECIMENTOS

É um verdadeiro desafio escrever estes agradecimentos, pois sempre há o risco de deixar alguém de fora. Ao longo destes quatro anos de doutorado muitos cruzaram meu caminho e, cada um à sua maneira, contribuiu para que eu chegasse até aqui.

Em primeiro lugar, e de todo o meu coração, agradeço aos meus pais, pelo carinho, apoio e dedicação incondicionais, mesmo nos momentos em que, sem dúvida, testei sua paciência ao limite. Nada do que conquistei seria possível sem vocês.

Aos meus amigos, em especial Maria Carolina, Caro, Bruno, Juliana, Leandro, Raul, Thay, Stefany, Leo e Taise, além da minha gratidão, devo também algumas desculpas por ter estado ausente durante este período e, talvez, não ter conseguido ser minha melhor versão para vocês. Ainda assim, sou profundamente grata por nossa amizade, que para mim será eterna, pois vocês são parte essencial na minha vida.

Agradeço também à minha família sevillana: Raquel, Lorena, Blanca, Tita Carmen, e toda a sua família desde Almadén de la Plata. Vocês tornaram minha experiência em Sevilla inesquecível e marcaram profundamente minha trajetória. Nenhum agradecimento será suficiente para expressar tudo o que fizeram por mim. A Luiz, Pablo e Yoli, meus sevillanos preferidos, sou igualmente grata por serem parte da minha casa e por termos compartilhado tantas aventuras juntos.

Aos amigos que o doutorado me trouxe e agora fazem parte da minha vida: Renato, Pati, Julia, Carolina, Michele e Nico. Seja em Sevilla ou na cozinha proibida do 5º andar do Max Planck, as melhores memórias deste percurso certamente incluem vocês.

Meu muito obrigada aos meus orientadores, Professor Ricardo Marcelo Fonseca e Carlos Petit. Ao Professor Ricardo devo praticamente toda minha trajetória acadêmica. Desde o Mestrado, que me possibilitou chegar ao Doutorado sob a sua supervisão, sua generosidade e paciência foram fundamentais. Ser sua orientanda e levar comigo o nome da UFPR são motivos de imenso orgulho e que, sem dúvida, abriram muitas portas na minha trajetória acadêmica. Ao Professor Carlos Petit, todo meu agradecimento ainda parece insuficiente. A convivência em Sevilla foi uma das melhores experiências que o doutorado me proporcionou. Aprendo todos os dias a

cada conversa nossa e sou eternamente grata pela amizade, companhia e acolhimento. Não teria conseguido concluir esta etapa sem sua ajuda.

Por fim, mas não menos importante, agradeço ao meu coorientador Walter Guandalini Junior. Primeiro, por me proporcionar o privilégio de conversar sobre o tema que mais amo, história do direito administrativo, tornando cada troca de ideias uma experiência enriquecedora. Segundo, porque apesar da sua rotina atribulada, sempre me dedicou mais atenção do que eu merecia, e com uma paciência invejável me ensinou a olhar com mais carinho para minha pesquisa. Mas, acima de tudo, porque em um momento bastante delicado da minha vida pessoal - que hoje me parece tão pequeno - foi a única pessoa que me impediu de desistir do doutorado, dizendo exatamente o que eu precisava ouvir para continuar. E continuei por sua causa.

RESUMO

É amplamente reconhecido que o século XIX constituiu um período fundamental para a formação dos Estados-nação, sobretudo no mundo ibero-americano, onde a queda das monarquias ibéricas e a influência do Império Napoleônico levaram à criação de novos espaços geopolíticos e jurídico-políticos. Neste período, emergiram entre juristas e políticos debates sobre o modelo a ser adotado por estas novas nações: de um lado um modelo federal, descentralizado, de inspiração norte-americana; e de outro o monárquico, de inspiração francesa e centralizador. Essas discussões influenciaram diretamente o direito administrativo, que se consolidou como disciplina central para a organização territorial e a criação de instituições administrativas modernas. Dentro desta perspectiva, os autores da disciplina compartilhavam um espaço intelectual comum, influenciados por tradições doutrinárias semelhantes, promovendo aproximações intelectuais relevantes. Essa troca permitiu que conceitos de *centralização* e *descentralização* circulassem e fossem adaptados às realidades políticas de cada nação, refletindo tanto as heranças coloniais como também as expectativas futuras de organização estatal. Partindo da premissa da existência de pontos de contato entre os autores de direito administrativo, e de que por meio destas aproximações os conceitos circulavam e se resignificavam em realidades políticas diversas, os problemas desta pesquisa consistem em investigar como, entre 1843 e 1923, os autores de direito administrativo da Espanha, Portugal, México, Argentina e Brasil mobilizaram, nos manuais da disciplina, os conceitos de *centralização* e *descentralização*; de que forma esses conceitos se relacionaram com os contextos políticos específicos de cada local; e se é possível estabelecer uma comparação entre os discursos dos administrativistas daquelas nações. As hipóteses da pesquisa são as seguintes: (a) os administrativistas das nações escolhidas para análise manejaram teoricamente os conceitos a partir das realidades políticas do contexto de cada local, relacionando-os com a tradição liberal e com as propostas federalistas de cada localidade; (b) os conceitos se relacionaram com os contextos políticos específicos de cada nação a partir das escolhas políticas dos seus autores e a partir da estrutura política de cada Estado; (c) é possível estabelecer uma comparação entre os discursos dos administrativistas daquelas nações, pois sugere-se que os autores manejam estruturas de argumentos similares, que circulavam entre os países, sem perder de vista a variação no campo semântico dos referidos conceitos, isso em razão das diferentes possibilidades de significados ou nuances de interpretação que tais vocábulos sugerem, e que diminuem ou aumentam a depender do contexto político em que são mobilizados. O trabalho é dividido em três grandes partes: na primeira destacam-se os pontos de contato entre os administrativistas dos países selecionados, sugerindo a existência da rede intelectual; na segunda são analisadas as fontes primárias escolhidas, ou seja, os manuais de direito administrativo publicados entre 1843 e 1923, relacionando o discurso com o contexto político de cada nação; na terceira parte são construídos os modelos comparativos entre os discursos analisados. Assim, a pesquisa abraça duas perspectivas: uma mais abrangente, de largo alcance, focada nos pontos de contato entre os autores que partilhavam uma tradição doutrinária comum; e uma mais particularizada, local, em que se estuda como tais conceitos se relacionaram com o contexto político de cada nação.

Palavras-chave: Centralização; descentralização; federalismo; conceitos; comparações.

ABSTRACT

It is widely recognized that the 19th century was a fundamental period for the formation of nation-states, especially in the Ibero-American world, where the fall of the Iberian monarchies and the influence of the Napoleonic Empire led to the creation of new geopolitical and legal-political spaces. During this period, debates emerged among jurists and politicians about the model to be adopted by these new nations: on the one hand, a federal, decentralized model, inspired by the United States; and on the other, a monarchical, French-inspired and centralizing model. These discussions directly influenced administrative law, which became a central discipline for territorial organization and the creation of modern administrative institutions. Within this perspective, the authors of the discipline shared a common intellectual space, influenced by similar doctrinal traditions, promoting relevant intellectual approximations. This exchange allowed concepts of centralization and decentralization to circulate and be adapted to the political realities of each nation, reflecting both colonial legacies and future expectations of state organization. Based on the premise that there were points of contact between the authors of administrative law, and that through these approximations the concepts circulated and were re-signified in different political realities, the problems of this research are to investigate how, between 1843 and 1923, the authors of administrative law in Spain, Portugal, Mexico, Argentina and Brazil mobilized the concepts of centralization and decentralization in their textbooks; how these concepts related to the specific political contexts of each place; and whether it is possible to establish a comparison between the discourses of the administrators of those nations. The research hypotheses are as follows: (a) the administrators of the nations chosen for analysis theoretically handled the concepts based on the political realities of the context of each location, relating them to the liberal tradition and the federalist proposals of each location; (b) the concepts were related to the specific political contexts of each nation, based on the political choices of their authors and the political structure of each state; (c) it is possible to establish a comparison between the discourses of the administrators of those nations, since it is suggested that the authors used similar structures of arguments, which circulated between the countries, without losing sight of the variation in the semantic field of these concepts, due to the different possibilities of meanings or nuances of interpretation that these words suggest, and which decrease or increase depending on the political context in which they are mobilized. The work is divided into three main parts: the first highlights the points of contact between the administrators of the selected countries, suggesting the existence of an intellectual network; the second analyzes the primary sources chosen, i.e. the administrative law manuals published between 1843 and 1923, relating the discourse to the political context of each nation; the third part builds comparative models between the discourses analyzed. The research thus embraces two perspectives: a broader, more far-reaching one, focused on the points of contact between authors who shared a common doctrinal tradition; and a more specific, local one, in which we study how these concepts related to the political context of each nation.

Keywords: Centralization; decentralization; federalism; concepts; comparisons.

RESUMEN

Es ampliamente reconocido que el siglo XIX fue un período fundamental para la formación de los Estados nacionales, especialmente en el mundo iberoamericano, donde la caída de las monarquías ibéricas y la influencia del Imperio napoleónico condujeron a la creación de nuevos espacios geopolíticos y jurídico-políticos. Durante este período, surgieron debates entre juristas y políticos sobre el modelo a adoptar por estas nuevas naciones: por un lado, un modelo federal y descentralizado, inspirado en los Estados Unidos; y por otro, un modelo monárquico, de inspiración francesa y centralizador. Estos debates influyeron directamente en el derecho administrativo, que se convirtió en una disciplina central para la organización territorial y la creación de instituciones administrativas modernas. Desde esta perspectiva, los autores de la disciplina compartieron un espacio intelectual común, influido por tradiciones doctrinales similares, promoviendo un acercamiento intelectual relevante. Este intercambio permitió que los conceptos de centralización y descentralización circularan y se adaptaran a las realidades políticas de cada nación, reflejando tanto los legados coloniales como las expectativas futuras de organización estatal. Partiendo de la premisa de que hubo puntos de contacto entre los autores de derecho administrativo, y que a través de estas aproximaciones los conceptos circularon y fueron resignificados en diferentes realidades políticas, los problemas de esta investigación son investigar cómo, entre 1843 y 1923, los autores de derecho administrativo de España, Portugal, México, Argentina y Brasil movilizaron los conceptos de centralización y descentralización en sus manuales; cómo estos conceptos se relacionaron con los contextos políticos específicos de cada lugar; y si es posible establecer una comparación entre los discursos de los administradores de esas naciones. Las hipótesis de la investigación son las siguientes: (a) los administradores de las naciones elegidas para el análisis manejaron teóricamente los conceptos a partir de las realidades políticas del contexto de cada lugar, relacionándolos con la tradición liberal y las propuestas federalistas de cada lugar; (b) los conceptos se relacionaron con los contextos políticos específicos de cada nación a partir de las opciones políticas de sus autores y a partir de la estructura política de cada estado; c) es posible establecer una comparación entre los discursos de los administradores de esas naciones, pues sugiere que los autores utilizaron estructuras similares de argumentos que circularon entre los países, sin perder de vista la variación en el campo semántico de los conceptos referidos, debido a las diferentes posibilidades de significados o matices de interpretación que esas palabras sugieren, y que disminuyen o aumentan según el contexto político en que se movilizan. El trabajo se divide en tres partes principales: la primera destaca los puntos de contacto entre los administradores de los países seleccionados, sugiriendo la existencia de una red intelectual; la segunda analiza las fuentes primarias escogidas, es decir, los manuales de derecho administrativo publicados entre 1843 y 1923, relacionando el discurso con el contexto político de cada nación; la tercera parte construye modelos comparativos entre los discursos analizados. La investigación abarca así dos perspectivas: una más amplia y de mayor alcance, centrada en los puntos de contacto entre autores que compartían una tradición doctrinal común; y otra más específica y local, en la que estudiamos cómo se relacionaban estos conceptos con el contexto político de cada nación.

Palabras clave: Centralización; descentralización; federalismo; conceptos; comparaciones.

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - SÍNTESE DO DISCURSO DE POSADA DE HERRERA.....	79
QUADRO 2 - SÍNTESE DO DISCURSO DE PEDRO GOMES DE LA SERNA.....	81
QUADRO 3 - SÍNTESE DO DISCURSO DE MANUEL COLMEIRO	85
QUADRO 4 - SÍNTESE DO DISCURSO DE COS-GAYON.....	87
QUADRO 5 - SÍNTESE DO DISCURSO DE MANUEL COLMEIRO, EM 1876.....	89
QUADRO 6 - SÍNTESE DO DISCURSO DE GUMERSINDO DE AZCÁRATEFONTE	91
QUADRO 7 - SÍNTESE DO DISCURSO DE FERMÍN ABELLA.....	94
QUADRO 8 - SÍNTESE DO DISCURSO DE SANTAMARIA DE PAREDES.....	96
QUADRO 9 - SÍNTESE DO DISCURSO DE FERNANDO MELLADO.....	101
QUADRO 10 - SÍNTESE DO DISCURSO DE CUESTA Y MARTIN	103
QUADRO 11 - SÍNTESE DO DISCURSO DE ADOLFO POSADA	106
QUADRO 12 - SÍNTESE DO DISCURSO DE BASÍLIO ALBERTO	122
QUADRO 13 - SÍNTESE DO DISCURSO DE FREITAS.....	124
QUADRO 14 - SÍNTESE DO DISCURSO DE LOBO D'AVILA.....	128
QUADRO 15 - SÍNTESE DO DISCURSO DE LARANJO	131
QUADRO 16 - SÍNTESE DO DISCURSO DE PEDROSA	133
QUADRO 17 - SÍNTESE DO DISCURSO DE VEYTIA.....	155
QUADRO 18 - SÍNTESE DO DISCURSO DE TEODOSIO LARES	156
QUADRO 19 - SÍNTESE DO DISCURSO DE MADRAZO.....	159
QUADRO 20 - COMPARAÇÃO ENTRE OS DISCURSOS DE MADRAZO E POSADA DE HERRERA	160
QUADRO 21 - SÍNTESE DO DISCURSO DE VELASCO	163
QUADRO 22 - SÍNTESE DO DISCURSO DE EDUARDO RUIZ.....	167
QUADRO 23 - SÍNTESE DO DISCURSO DE MANUEL CRUZADO	170
QUADRO 24 - SÍNTESE DO DISCURSO DE FERREYRA	191
QUADRO 25 - SÍNTESE DO DISCURSO DE ESTRADA.....	195
QUADRO 26 - SÍNTESE DO DISCURSO DE LOPEZ.....	197
QUADRO 27 - SÍNTESE DO DISCURSO DE ADOLFO ORMA.....	199
QUADRO 28 - SÍNTESE DO DISCURSO DE REGO	219
QUADRO 29 - SÍNTESE DO DISCURSO DE CABRAL	222
QUADRO 30 - SÍNTESE DO DISCURSO DO VISCONDE DO URUGUAI	228

QUADRO 31 - SÍNTESE DO DISCURSO DE FURTADO DE MENDONÇA.....	230
QUADRO 32 - SÍNTESE DO DISCURSO DE RIBAS	233
QUADRO 33 - SÍNTESE DO DISCURSO DE OLIVEIRA	235
QUADRO 34 - SÍNTESE DO DISCURSO DE VIVEIROS DE CASTRO	240
QUADRO 35 - SÍNTESE DO DISCURSO DE ALCIDES CRUZ.....	241
QUADRO 36 - SÍNTESE DO DISCURSO DE PORTO CARREIRO	243
QUADRO 37 - SÍNTESE DO DISCURSO DE OLIVEIRA SANTOS.....	245
QUADRO 38 - SÍNTESE DO DISCURSO DE AARÃO REIS	247
QUADRO 39 - CONCEITOS DE CENTRALIZAÇÃO	260
QUADRO 40 - CONCEITOS DE DESCENTRALIZAÇÃO	261
QUADRO 41 - CATEGORIAS DE ARGUMENTOS	262
QUADRO 42 - CATEGORIAS	272

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	29
2 APROXIMAÇÕES INTELECTUAIS: OS PONTOS DE CONTATO ENTRE OS ADMINISTRATIVISTAS IBERO-AMERICANOS	38
2.1 AS CITAÇÕES.....	41
2.2 OS CATÁLOGOS	45
2.3 OS JORNAIS.....	51
2.4 TRÂNSITOS E CIRCULAÇÕES	56
3 AS NAÇÕES E OS CONCEITOS.....	58
3.1 O FRAGMENTADO CENÁRIO POLÍTICO ESPANHOL.....	59
3.1.1 AUTORES, DISCURSOS E CONTEXTO	73
3.1.2 SÍNTESE	107
3.2 REPÚBLICA SEM FEDERAÇÃO: O CASO PORTUGUÊS	110
3.2.1 AUTORES, DISCURSO E CONTEXTO	120
3.2.2 SÍNTESE	134
3.3 FEDERALISMO PERSISTENTE: O CASO MEXICANO.....	136
3.3.1 AUTORES, DISCURSOS E CONTEXTO	151
3.3.2 SÍNTESE	171
3.4 DE CONFEDERAÇÃO À FEDERAÇÃO: O PROCESSO POLÍTICO ARGENTINO	173
3.4.1 AUTORES, DISCURSOS E CONTEXTO	185
3.4.2 SÍNTESE	201
3.5 A PECULIAR REALIDADE BRASILEIRA.....	203
3.5.1 AUTORES, DISCURSOS E CONTEXTO	217
3.5.2 SÍNTESE	250
4 DISCURSOS, CONTEXTOS E COMPARAÇÕES	253
4.1 COMPARAÇÕES GERAIS ENTRE OS PAÍSES	255
4.2 IDENTIFICANDO SIMILARIDADES: COMPARAÇÕES ENTRE DISCURSOS	259
4.3 OBSERVANDO AS DIVERGÊNCIAS	273
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	275
REFERÊNCIAS	284

1 INTRODUÇÃO

O século XIX, como se sabe, é o momento da formação dos Estados-nação, período em que o Estado se desenha dentro de um território específico e alcança um objetivo que vinha sendo buscado há muito: o domínio quase total do direito. Mais especificamente no mundo ibero-americano, depois da Revolução Francesa e do Império Napoleônico inaugurou-se um processo de mudanças estruturais que tiveram como resultado não só o fim das monarquias ibéricas, mas também a transformação profunda no espaço geográfico e geopolítico das Américas, convertendo o que antes era um vasto território controlado por Espanha e Portugal em inúmeros espaços que necessitavam, agora, construir novos artefatos jurídico-políticos que pudessem justamente substituir o poder das metrópoles. Durante este intenso processo surgiram e circularam uma série de conceitos jurídicos, estes que, muito mais do que simples comunicações e debates entre juristas, foram instrumentalizados e serviram para a construção dos próprios Estados, funcionando como elementos constitutivos dos discursos que serviram de base para importantes escolhas políticas.

Para organizar o território americano recém independente, dois grandes modelos pareciam dar o tom do debate: por um lado um modelo federal inspirado nos Estados Unidos, de matriz descentralizada; e de outro um modelo monárquico inspirado na França, com viés centralizador. Enquanto os primeiros tornavam muito mais visível o peso da federação na articulação de novos entes nacionais americanos, as monarquias europeias buscavam se acomodar ao processo revolucionário por meio de fórmulas constitucionais que, sem abrir mão do controle central, pudessem se adaptar ao liberalismo. A confrontação desses dois modelos estava determinada por múltiplos fatores, como a necessidade de gerir largos territórios, de lidar com as aspirações autonomistas das elites locais, ou até mesmo com a herança de estruturas administrativas herdadas do período colonial¹.

As dúvidas sobre a escolha entre um modelo mais ou menos centralizado permearam os discursos políticos e científicos dos juspublicistas, e proeminentes autores de direito público dedicaram páginas de seus livros ao árduo trabalho de compreender os conceitos e relações entre *centralização* e *descentralização*, e como

¹ CORTINA, Manuel Suárez. **Federalismos**: Europa del Sur y America Latina en Perspectiva Historica. Granada: Editorial Comares, 2016. p.2-3.

cada modelo escolhido implicaria, inevitavelmente, na alteração significativa dos rumos jurídico-políticos da nação. Na prática, a diversidade de posições jurídicas se reproduzia em múltiplas posições políticas, e vice-versa, uma vez que a adoção de determinadas posturas políticas influenciava na busca de doutrinas jurídicas que pudessem reforçá-las, transmitindo de um campo ao outro os pressupostos básicos para a construção do próprio Estado².

Essa disputa refletiu mais diretamente nas doutrinas de direito administrativo, disciplina que se apresentou como campo propício ao estudo do tema, já que o próprio direito administrativo foi o resultado dessa intensa dinâmica do XIX, presenciando o nascimento das instituições administrativas num sentido específico, definitivamente separadas do sistema de justiça, em oposição ao antigo estado jurisdicional do século XVIII³. Dito de outro modo, os conceitos de centralização e descentralização se tornaram caros à disciplina, que tinha de lidar com uma nova lógica de organização territorial: se antes estava baseada em uma miríade de estruturas definidas por autoridades cuja legitimidade se assentava em elementos não territoriais, necessitava, agora, tratar de dispositivos de homogeneização do espaço.

Diante desse panorama, questiona-se: como, entre 1843 e 1923, os autores de direito administrativo da Espanha, Portugal, Mexico, Argentina e Brasil mobilizaram, nos manuais da disciplina, os conceitos de *centralização* e *descentralização*? De que forma esses conceitos se relacionaram com os contextos políticos específicos de cada nação? É possível estabelecer uma comparação entre os discursos dos administrativistas daquelas nações?

A pesquisa parte da premissa de que os autores das nações escolhidas ocupavam um mesmo espaço de produção de saberes, formavam relações intelectuais a partir do compartilhamento da mesma tradição doutrinária. Seja a partir da leitura dos clássicos franceses, ou até mesmo citando-se uns aos outros, pontos de contato entre autores de direito administrativo dos países ibéricos e americanos permitiam que seus textos contivessem similares paradigmas intelectuais. A partir dessa comunicação os conceitos de centralização e descentralização circulavam e eram traduzidos pela doutrina, sendo teoricamente mobilizados e debatidos em vários

² PRO, Juan; CABRERA, Miguel Angel. **La Creacion de las culturas politicas modernas 1808-1833**. Madrid: Marcial Pons Ediciones de Historia, 2014. v. I. p.84.

³ SORDI, Bernardo. The time dimension in Comparative Research. In: **The Oxford Handbook of Comparative Administrative Law**. New York: Oxford University Press, 2020. p.232-253.

locais. Administrativistas espanhóis, portugueses, brasileiros, mexicanos e argentinos tratavam dos conceitos em seus manuais, reestruturando a discussão a partir dos problemas políticos de cada nação.

Em termos mais precisos, a forma com que os autores manejam os conceitos de centralização e descentralização tem relação com a formação de cada Estado ao longo do XIX. As tensões políticas vivenciadas são determinantes e influenciam diretamente na escolha de um modelo de administração mais ou menos (des)centralizado. Quando aparecem no vocabulário jurídico-político de determinada nação, tais conceitos são, ao mesmo tempo, *espaços de experiência*, pois sintetizam toda a tradição colonial desenvolvida até então, e *horizontes de expectativa*, porque o uso de tais vocábulos determina e influencia as decisões políticas futuras, mediando o debate⁴. Em outras palavras, embora os termos sejam caros ao direito administrativo, também estão bem entrelaçados ao momento político vivido em cada local. E definir se um Estado é mais ou menos (des)centralizado é tanto seguir os passos de uma tradição colonial como também determinar praticamente toda uma cadeia de ações e decisões posteriores, como a estrutura de servidores e serviços públicos, a definição de responsabilidades, do âmbito do poder de polícia, enfim, trata-se de uma ação fundamental no desenho político nacional.

Neste sentido, se o direito integra um projeto político concreto, operando tanto como seu produto, mas também como seu fenômeno constituinte, é possível analisar o discurso jurídico nas suas relações com o político⁵. Trata-se de considerar que o fenômeno jurídico também reflete e molda o fenômeno político, e vice-versa. Contudo, destacar as múltiplas relações entre o pensamento político e o pensamento jurídico não é, de modo algum, sugerir que entre esses dois campos exista uma simples relação de causa e efeito, mas sim admitir que a construção de um conceito não se restringe ou se isola em cada um desses espaços, ou seja, se realiza no entrelaçamento entre ambos, e compreender como um discurso jurídico afetou e foi afetado pelo contexto político de determinado momento.

⁴ Utilizando, aqui, os conceitos formulados por Reinhart Koselleck em sua *História dos Conceitos*.

⁵ Para uma definição ampla e moderna do político, Pierre Rosanvallon o descreve como o lugar onde se articula o social e sua representação, a matriz simbólica na qual experiência coletiva se enraíza e se reflete. Sobre o tema, ver: FERREIRA, Marieta de Moraes. A nova “velha história”: o retorno da história política. **Estudos Históricos**: Teoria e História, Rio de Janeiro, v. 5, n. 10, p.265-271, jul./dez. 1992. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/reh/article/view/1937>. Acesso em: 1 mar. 2025.

A partir destes pontos, a questão que orienta esta pesquisa se resume em entender como se desenvolvem teoricamente as construções destes conceitos de centralização e descentralização pelos administrativistas das nações escolhidas, e como o manejo teórico deles se relaciona com a construção das arquiteturas institucionais de cada localidade, comparando-as. E esse problema é importante para o saber jurídico por várias razões.

A primeira justificativa desta pesquisa, além do ineditismo, é a pretensão de acrescentar uma nova forma de compreender a história do direito administrativo: em vez de analisar os conceitos centralização e descentralização de forma restrita, dentro das fronteiras dos Estados, estuda o fenômeno jurídico também de forma mais ampla, comparando os discursos articulados em nações diferentes. Se os estudos sobre a tradição da história comparada são proeminentes quando se trata de compreender e contrastar os impérios espanhol, britânico e francês⁶, escassos são aqueles que pensam as estruturas político-administrativas dos países ibéricos e das ex-colônias americanas no século XIX. E mais raro ainda é encontrar estudos de história comparada que se concentrem mais especificamente na história do direito administrativo. A pesquisa busca preencher essa lacuna.

Justifica-se também a escolha dos países para análise. Além da própria relação de colonização entre as nações ibéricas e americanas, e das inevitáveis consequências dela, há também uma profunda relação em termos de construção da cultura jurídica destes locais. O fato de que os autores compartilhavam tradições doutrinárias, localizando-se em correntes intelectuais similares, permitiu que se constituísse uma cultura compartilhada entre eles.

Também exige esclarecimento o recorte temporal: o período escolhido para análise é compreendido entre 1843 e 1923. Justifica-se a escolha pois esse é o momento em que as discussões envolvendo centralização e descentralização floresceram entre os administrativistas, precisamente porque se trata do momento em que os países americanos recém independentes construía seu espaço como nações separadas das metrópoles ibéricas, e estas, por sua vez, reorganizavam-se política e

⁶ Sobre o tema, ver: PAGDEN, Anthony. **Lords of all the world: Ideologies of Empire in Spain, Britain, France, c. 1500-c.1800.** New Haven: Yale University Press, 1995. Ver também: ELLIOTT, John H.. **Empires in the Atlantic World, Britain and Spain in America, 1492–1830.** New Haven: Yale University Press, 2006.; e DUBET, Anne; IBÁÑEZ, José Javier Ruiz (Ed.). **Las monarquías española y francesa siglos XVI-XVIII): ¿Dos modelos políticos?.** Madrid: Casa de Velázquez, 2010.

economicamente em um novo formato, sem suas antigas colônias. Trata-se do período de ingresso dos países na modernidade, o momento em que essas escolhas dos arranjos institucionais são mais importantes. Para fixar as datas de início e fim da pesquisa, buscou-se utilizar como referência as próprias fontes primárias publicadas nos países em estudo: a data de início, 1843, é o ano da obra mais antiga analisada, o livro de Posada de Herrera, *Lecciones de Administración*; já a data final, 1923, é a data da publicação do último texto estudado, *Direito Administrativo Brasileiro*, de Aarão Reis. Durante o período escolhido funcionava, na realidade europeia, um modelo de Estado liberal com características comuns que, após o fim da Primeira Guerra, mudou profundamente, alterando o tipo de discussão que permeava o discurso dos administrativistas. Se antes centralização-descentralização eram preocupações comuns, depois daquele período eram temas já esgotados e suplantados por outras demandas (serviços públicos, responsabilidade estatal, contratos administrativos, entre outros), até porque o desenho estatal das nações em estudo já se encontrava mais ou menos estabilizado. A maioria dos estudos de história comparada nestas localidades busca dar enfoque aos problemas territoriais enfrentados pelas metrópoles ibéricas entre os séculos XVI e XVIII⁷, minimizando os acontecimentos do século XIX em razão do rompimento da relação de colonização, muito embora se reconheça a intrínseca relação entre estes períodos e a invenção, na modernidade, de uma ruptura com o passado muito mais artificial de que real.

Paralelamente a isso, explica-se a escolha destes conceitos para análise: centralização e descentralização. Os manuais de direito administrativo do período escolhido concentravam seus esforços em realizar reflexões teóricas sobre o tema, especialmente no recorte temporal escolhido, ou seja, tratava-se de um tema importante quando se trata do *state building* nacional. Além disso, uma pesquisa com uma perspectiva comparada não pode se limitar a sobrepor as fontes primárias e compará-las aleatoriamente, de forma genérica. É preciso escolher um elemento que atravessasse todas essas realidades, que seja articulado entre elas, ou seja, que articule os discursos de modo que se possa, a partir dele, correlacionar conceito e contexto. Por isso, os conceitos de centralização e descentralização são selecionados como os

⁷ Destaco aqui o excelente XAVIER, Ângela Barreto; PALOMO, Federico; STUMPF, Roberta. **Monarquias Ibéricas em Perspectiva Comparada: Dinâmicas Imperiais e Circulação de Modelos Político-Administrativos**. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2018.

conceitos chave desta investigação, sendo aqui abordados como categorias jurídicas dotadas de alta carga histórica acumulada e significativa profundidade teórica.

Uma última justificativa diz respeito às fontes primárias.

O discurso dos administrativistas manejado em suas obras (manuais da disciplina) será a única fonte primária de análise desta pesquisa, ou seja, uma opção consciente por não observar, neste momento, discursos no parlamento, nas revistas científicas ou nos jornais, tampouco manuais de direito político ou constitucional. Ainda que os autores fossem também, em sua grande maioria, figuras políticas, ao escreverem uma doutrina de direito administrativo apresentavam-se como autores dentro de um contexto acadêmico, limitados pela própria ordem jurídica e influenciando-a diretamente, em um contexto sensivelmente diferente do parlamento, em que os limites são muito menores. Isso não significa que as doutrinas sejam neutras. Todo discurso jurídico é atravessado por questões culturais, políticas e ideológicas, porém, o âmbito acadêmico, a presença direta do direito no auge da sua pretensão de cientificidade modula aquilo que se pode ou não expressar, ganhando racionalidade própria.

Essa análise do discurso parte das lições de Michel Foucault, para quem os discursos devem ser entendidos como mais um dos locais em que se encontram relações de poder para além das instituições estatais, pois ao serem dotados de racionalidade e historicidade próprias criam as realidades sobre as quais se articulam. Muito mais complexo do que um simples conjunto de frases, o discurso é entendido como uma dimensão da produção da realidade. Essa perspectiva também inverte a lógica de interpretação tradicional dos discursos, pois desloca a origem do seu sentido do sujeito, seja ele individual ou coletivo, para a própria prática discursiva, esta que define o sentido ou sentidos possíveis dos enunciados, interpretados para além da proposta linguística tradicional e encarados como um acontecimento histórico que não está dado *a priori*, ao contrário, precisa ser encontrado⁸.

Não bastasse, restringir o objeto de pesquisa ao pensamento jurídico-doutrinário também implica no reconhecimento da sua relevância no processo de construção do direito administrativo em território diverso da França, por exemplo, onde

⁸ FOUCAULT, Michel. **A arqueologia do saber**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1987.

a constituição da disciplina foi muito mais jurisprudencial⁹. Enfim, a doutrina foi, para o direito administrativo, mais importante do que para outras áreas, dado tratar-se de uma matéria fundamentalmente construída sem a base dos códigos.

Expostas as justificativas da pesquisa, apresentam-se as hipóteses preliminares que visam responder aos questionamentos propostos.

A primeira hipótese a ser levantada é de que os autores de direito administrativo das nações escolhidas para análise manejaram teoricamente os conceitos de centralização e descentralização a partir das realidades políticas do contexto de cada local, isto é, ao mesmo tempo em que eram mobilizadas argumentações comuns que circulavam em âmbito internacional, estas eram permeadas pelo contexto de cada localidade, adquirindo significados específicos em cada qual.

A segunda hipótese, que poderia responder a segunda pergunta formulada, sugere que os conceitos de centralização e descentralização empregados nos manuais de direito administrativo ou acompanhavam ou divergiam do arranjo institucional de cada localidade, em harmonia ou descompasso com a realidade política.

A terceira hipótese sugere ser possível construir categorias de comparação entre os discursos dos administrativistas ao longo do recorte temporal e em cada nação escolhida, verificando uma variação no campo semântico dos referidos conceitos, isso em razão das diferentes possibilidades de significados ou nuances de interpretação que tais vocábulos sugerem, e que diminuem ou aumentam a depender do contexto político em que são mobilizados.

Para responder ao problema de pesquisa proposto e verificar as hipóteses levantadas, o trabalho foi dividido em três grandes partes. Na primeira será realizada uma revisão bibliográfica dos pressupostos teóricos que fundamentam esta pesquisa, ou seja, pretende-se abordar as questões relacionadas às redes intelectuais, destacando alguns pontos de contato entre os administrativistas dos países selecionados. Para identificar esta rede foram escolhidos três elementos de análise: o conjunto das citações nas obras de cada autor; os catálogos selecionados de

⁹ GUANDALINI JUNIOR, Walter. As razões do direito administrativo na doutrina brasileira do século XIX (1857-1884). **Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro**, Rio de Janeiro, v. 180, n. 481, p.219-254, set./dez. 2019.

bibliotecas do período; e recortes de jornais. Pretende-se demonstrar que os autores estavam imersos em culturas jurídicas que se relacionavam, adaptando similares tradições doutrinárias e correntes intelectuais. Estabelecidas essas premissas, a segunda parte do trabalho se concentrará em analisar as fontes primárias escolhidas, ou seja, os principais manuais de direito administrativo publicados entre 1843 e 1923¹⁰, analisando não só o discurso em si, mas relacionando-o com o contexto político de cada nação. A terceira e última parte da pesquisa consistirá em realizar as comparações entre os discursos. A partir de tabelas confeccionadas para destacar os conceitos utilizados por cada autor, suas vantagens, desvantagens e posicionamentos, busca-se construir modelos comparativos entre eles, a fim de verificar, enfim, as hipóteses da pesquisa.

Destaca-se que a proposta comparatista aqui é utilizada como ferramenta que conduz o pesquisador ao exercício da alteridade, pois reconhece que tanto os conceitos estrangeiros como também os nacionais se encontram, justamente, situados e imersos numa cultura própria, admitindo assim a busca por discursos plurais, reconhecendo a impossibilidade de identificação de uma verdade universal ou

¹⁰ Da Espanha temos *Lecciones de Derecho Administrativo*, tomos I, II, III e IV (1843-1845), de Posada de Herrera; *Instituciones de Derecho Administrativo*, tomos I e II (1843), de Pedro Gomes de la Serna; *Derecho Administrativo Español*, tomos I e II (1850 e 1876), de Manuel Colmeiro; *Diccionario Manual de Derecho Administrativo Español* (1860), de Fernando Cos-Gayon; *El Self-Government* (1877), de Gumersindo de Azcárate; *Tratado de Derecho Administrativo Español*, tomo I (1886), de Fermín Abella; *Elementos de Derecho Político y Administrativo* (1881), de Manuel Colmeiro; *Tratado de Derecho Administrativo Español*, tomos I, II e III (1886-1889), de Fermín Abella; *Curso de Derecho Administrativo* (1881), de Santamaria de Paredes; *Tratado Elemental de Derecho Administrativo*, de Fernando Mellado (1894); *Principios de Derecho Administrativo*, tomos I e II (1894 e 1896), de Salvador Cuesta y Martín; e *Tratado de Derecho Administrativo*, tomos I e II (1897), de Adolfo Posada. Do México: *Opusculo de Derecho Constitucional y Administrativo* (1852), de Veytia; *Lecciones de Derecho Administrativo* (1852), de Teodosio Lares; *Manual de Administración* (1857), de Francisco de Paula Madrazo; *Ensaio sobre el Derecho Administrativo Mexicano*, tomos I e II (1874), de Jose Maria del Castillo Velasco; *Curso de Derecho Constitucional y Administrativo*, tomos I e II (1888), de Eduardo Ruiz; e *Elementos de Derecho Administrativo* (1895), de Manuel Cruzado. Da Argentina: *Derecho Administrativo General Y Argentino* (1886), de Ramon Ferreyra; *Curso de Derecho Constitucional, Federal y Administrativo* (1895), de José Manuel Estrada; *Derecho Administrativo Argentino* (1902), de Lúcio V. Lopez; e *Derecho Administrativo* (1914), de Adolfo Orma. Por fim, do Brasil: *Direito Administrativo Brasileiro* (1859), de Veiga Cabral; *Elementos de Direito Administrativo Brasileiro* (1860), de Vicente Pereira do Rego; *Ensaio sobre o Direito Administrativo* (1862), do Visconde do Uruguai; *Administração das Províncias* (1865), do Visconde do Uruguai; *Excerto de Direito Administrativo Pátrio* (1865), de Furtado de Mendonça; *Direito Administrativo Brasileiro* (1866), de Antonio Joaquim Ribas; *Epítome do Direito Administrativo Brasileiro* (1884), de José Rubino de Oliveira; *Noções de Direito Administrativo Brasileiro* (1910), de Alcides Cruz; *Tratado de Ciência da Administração* (1914), de Viveiros de Castro; *Lições de Direito Administrativo* (1918), de Porto Carreiro; *Direito Administrativo e Ciência da Administração* (1919), de Oliveira Santos; e *Direito Administrativo Brasileiro* (1923), de Aarão Reis. Destaco que a escolha destas obras se deu pela sua importância na história da disciplina nos países escolhidos, contudo, eventuais outros manuais podem ser encontrados e sujeitos a uma pesquisa futura.

de um ponto de origem, mas possibilitando a compreensão do conceito dentro da dimensão cultural (e política) de determinada sociedade historicamente localizada¹¹.

Pretende-se, dessa forma, contribuir para a construção da história do direito administrativo a partir de duas perspectivas: uma mais particularizada, local, em que se estuda como os conceitos de centralização e descentralização se relacionaram com o contexto político de cada uma das nações escolhidas para análise; e uma mais abrangente, de largo alcance, que busca demonstrar a existência de pontos de contato entre autores que compartilhavam uma tradição doutrinária similar e a partir da qual os conceitos de centralização e descentralização circulavam. Ao final, é a combinação destes enfoques, a análise verticalizada (particular) dos contextos de cada país e a análise horizontalizada (geral) das relações entre as culturas jurídicas ibero-americanas, a contribuição que se busca atingir para este campo em expansão.

¹¹ LEGRAND, Pierre. **Direito Comparado**: compreendendo a compreendê-lo. São Paulo: Editora Contracorrentes, 2021.

2 APROXIMAÇÕES INTELECTUAIS: OS PONTOS DE CONTATO ENTRE OS ADMINISTRATIVISTAS IBERO-AMERICANOS

É muito comum alocarmos o direito em compartimentos, seja em função da sua matéria, por exemplo, o “direito de família”, o “direito penal”, o “direito tributário”, ou em razão da sua localização geográfica, o “direito americano”, o “direito brasileiro”, o “direito francês”¹². Esses nichos têm um propósito didático e científico, e são fruto do pensamento moderno. Da forma como o conhecemos hoje, o direito nasce com o Estado liberal e se situa dentro dos limites territoriais desse mesmo Estado, ou seja, o direito se localiza, geograficamente falando, dentro deste território definido. Essa é uma explicação bastante comum sobre onde “se localiza” o direito, que se desenhou nos últimos séculos e foi contada e recontada um bom par de vezes. É o resultado de um modelo de pensar os saberes jurídicos que se estabeleceu há cerca de 200 anos, quando a comunidade jurídica em geral entendia o direito como o reflexo da soberania estatal, o resultado da sua vontade, o que, em parte, era consequência da implantação dos modelos de Estado pelo mundo¹³.

Apesar desse vínculo direito-nação, o fenômeno jurídico não deixa de possuir uma pretensão de ciência totalizante e universal, e possui elementos transnacionais, espaços comuns. Essa relação da espacialidade com o direito implica em evidenciar dois marcos particularmente caros à modernidade: fronteiras e limites. A pretensão de localizar o direito dentro de um território específico, confiná-lo em fronteiras imaginárias esconde o rico e profundo movimento de trocas e circulação de ideias que ocorre naqueles espaços transnacionais móveis. Se as fronteiras atuam como dispositivos que separam espaços contíguos, ao mesmo tempo permitem o fluxo e a absorção de elementos, como a cultura¹⁴.

Assim, compreender as relações espaciais que vão para além das fronteiras estatais é também entender que o espaço vai além daquilo que é territorial, do definido

¹² CLAVERO, Bartolomé. Institución política y derecho: acerca del concepto historiográfico de “estado moderno”. **Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)**, Espanha, n. 19, p. 43-57, 1981. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=26645>. Acesso em: 30 jun. 2024.

¹³ HESPANHA, Antonio Manuel. **O Caleidoscópio do Direito: o direito e a justiça nos dias e no mundo de hoje**. 2 ed. Lisboa: Almedina, 2020. p.25.

¹⁴ COSTA, Pietro. Spatial and Temporal Dimensions for Legal History. In: **Global Perspective on Legal History**, Berlin, Max Planck Institute for European Legal History, 2016. p.27-62. Disponível em: https://www.lhlt.mpg.de/1091087/gplh_6_costa.pdf. Acesso em: 5 mar. 2025.

geograficamente, é também o que as trocas e os trânsitos constroem entre si¹⁵. Neste sentido, os espaços somente podem ser dimensionados com referência ao respectivo fenômeno histórico, e por isso devem ser flexíveis¹⁶. Dito de outro modo, ainda que capturado pelas fronteiras dos Estados modernos, o direito se movimenta e a construção de redes intelectuais, a comunicação entre autores, a circulação de textos são fenômenos inevitáveis e intrínsecos à própria construção do fenômeno jurídico.

Uma das consequências da formação desses espaços de interação que vão além das fronteiras estatais é a aproximação entre membros de uma mesma comunidade, que se identificam a partir de elementos comuns e afinidades além dos vínculos com certa nação, compartilhando um certo número de conhecimentos, crenças, ferramentas profissionais, ou mesmo uma escola de pensamento composta por estudiosos que compartilham um mesmo paradigma disciplinar no sentido kuhniano. Ou seja, trata-se de um grupo que se conecta a partir de experiências comuns, teóricas e práticas, e não necessariamente a partir de laços de nacionalidade¹⁷.

Nos recorda Ricardo Marcelo Fonseca que a autorreferência dos juristas a estruturas ou famílias culturais é muito comum, e de preferência àquelas que produzem um certo *pedigree* simbólico. Dito de outro modo, é recorrente no meio jurídico o enquadramento de determinado jurista a uma linhagem específica, com um conjunto de referências culturais conhecidas e reconhecidas, que pode ser compreendida, enfim, como uma tradição jurídica¹⁸.

Nesse sentido é possível afirmar que essa aproximação intelectual ocorreu entre os administrativistas que compartilhavam um mesmo espaço transnacional,

¹⁵ Neste sentido, o autor Romain Garcier apresenta a teoria das categorias *geo-legais*, ou seja, estas que “(...) fazem referência não às propriedades substanciais do espaço, mas a maneira como ele é socialmente estruturado, utilizado e apropriado. Estas categorias não são então um reconhecimento das características do espaço: ao contrário, são elas que lhe confere propriedade”. GARCIER, Romain. Étude de cas: la pollution de la Fensch. In: **Géographie du droit**: épistémologie, développement et perspectives. Canadá: Les presses de l'Université Laval, 2009, p. 80.

¹⁶ DUVE, Thomas. European Legal History: Concepts, Methods, Challenges. In: DUVE, Thomas (Ed.). **Entanglements in Legal History**: Conceptual Approaches. Frankfurt am Main: Max Planck Institute for European Legal History, 2014. p.57. Disponível em: https://www.lhlt.mpg.de/1009830/gplh_1_duve.pdf. Acesso em: 5 mar. 2025.

¹⁷ Para um conceito mais aprofundado do que são comunidades epistêmicas, ver: DUVE, Thomas. A Escola de Salamanca: um caso de produção global de conhecimento. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, Porto Alegre, n. 46, p.3-52, ago. 2021. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/revfacdir/article/view/117988>. Acesso em: 5 mar. 2025.

¹⁸ FONSECA, Ricardo Marcelo. *Tradition, translations, betrayals. Dialogues among legal cultures*. **Revista História do Direito**, Curitiba, n. 1, p. 351-362, jul-dez 2020. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/historiadodireito/article/view/78734/42942>. Acesso em: 5 mar. 2025.

mobilizando um sistema comunicativo similar. Isso permite que sejam encontrados pontos de contato entre os autores, que os aproximam ainda que não fossem do mesmo país ou que não se conhecessem diretamente, sendo suficiente que coabitassem um mesmo espaço de produção de conhecimento e uma linguagem comum, ou seja, um conjunto de convicções e correntes intelectuais similares¹⁹.

Podem ser investigados indícios dessas aproximações a partir de vários elementos, e a análise do discurso é uma ferramenta útil para tal propósito. É que um dos pontos de contato vem justamente nos discursos manejados pelos autores, que partilhando de paradigmas disciplinares similares e correntes intelectuais próximas, ordenavam-se em uma mesma comunidade discursiva. Dito de outro modo, os conceitos mobilizados pelos autores, provenientes muitas vezes das mesmas fontes, formam relações entre seus discursos.

Como se sabe, o direito administrativo nasceu na França napoleônica, e a imagem que se constrói do Estado moderno é a imagem de um Estado administrativo. Foram precisamente os administrativistas que fixaram seus traços fundamentais, notadamente com os marcos teóricos publicados em 1892, com a doutrina de Maurice Hauriou, *Precis de droit public et administratif*; em 1895, com *Deutsches Verwaltungsrecht*, de Otto Mayer; e finalmente em 1901, com *Principii di diritto amministrativo*, de Santi Romano. Esses autores mantinham um núcleo conceitual comum cujo objetivo era exaltar a vocação administrativa do Estado, ao mesmo tempo em que o mantinha contido nas amarras do direito²⁰. Dessa forma, autores dos países ibéricos e americanos construíram seus textos servindo-se destas mesmas correntes intelectuais, ressignificadas a partir das demandas e peculiaridades de cada localidade. Encontrar nas mesmas fontes francesas pontos de contato entre os administrativistas de outros países, a partir da análise dos seus discursos, dilui qualquer pretensão de fixidez territorial.

Deste modo, neste primeiro momento da pesquisa uma abordagem mais abrangente, de largo alcance, busca demonstrar a existência dessas aproximações entre autores que compartilhavam uma mesma tradição doutrinária, e a partir da qual os conceitos de centralização e descentralização circulavam. Para o propósito desta

¹⁹ A própria sensação de pertencimento a uma comunidade, a um grupo que seguia a mesma tradição intelectual, é outro indício de contato.

²⁰ MANNORI, Luca. Justicia y Administración entre Antiguo y Nuevo Régimen. **Revista jurídica**, Madrid, n. 15, p.125-146, 2007.

pesquisa, e considerando as suas limitações, apenas três elementos serão escolhidos para análise: as citações mobilizadas pelos autores em suas doutrinas; os livros elencados nos catálogos das bibliotecas das nações escolhidas; e as menções a sua vida acadêmica, política e produção intelectual nos periódicos das nações estudadas. Em suma: citações, catálogos e jornais. Os próximos tópicos se destinam a destrinchar cada um destes elementos.

2.1 AS CITAÇÕES

O primeiro ponto de contato entre os autores é extraído a partir dos seus textos, notadamente os manuais de direito administrativo. Trata-se do conjunto de referências da obra. Para alcançar o objetivo proposto nessa pesquisa, optamos por utilizar o conceito mais amplo possível de citação, ou seja, qualquer menção ao nome de um autor, mesmo que não seja seguida de uma citação direta ou de um real entrelaçamento de ideias. Noutras palavras, a mínima menção ao nome de um outro colega é considerada uma citação, um indício de trânsito intelectual, ou seja, quais textos os autores liam, conheciam, ou deveriam conhecer. A relevância de uma citação não pode ser ignorada, pois elas podem significar pensamentos, ideias ou relações pessoais, indicando uma realidade muito mais ampla, um modelo que deve ser testado e refinado.

É precisamente essa reflexão que proporciona a análise das citações: compreender o motivo pelo qual um autor é referenciado, mas outro não, se essa referência é para adesão de ideias ou para rechaçá-las, se é um argumento de autoridade, demonstração de erudição, ou simplesmente uma facilidade de acesso às obras. Enfim, as possibilidades são inúmeras. Ainda que não se possa, evidentemente, compreender a motivação mais íntima do autor, as referências sugerem a circulação de ideias.

As citações possuem características muito diferentes e sofreram inúmeras alterações ao longo dos anos. Nem sempre foram referências estruturadas, com paragrafação específica e indicação direta ao livro e à página, se no corpo do texto ou numa nota de rodapé, por exemplo. Muitas vezes são apenas menções ao sobrenome de um autor e à sua ideia como um todo, o que, aliás, complexifica significativamente a tarefa de encontrar quem de fato era aquele autor mencionado, ainda mais se estrangeiro. Inclusive, no início do século XIX era muito comum a circulação de ideias

sem o devido crédito ao autor original, ou seja, sem ser citada. O conceito de plágio foi desenvolvido mais para o fim do século, quando interesses econômicos passaram a ocupar um espaço maior quando se tratava da edição de livros, sendo necessário chamar o direito a intervir e criminalizar a prática, o que, seguramente, altera a forma com que se apresentam as citações²¹.

Outro detalhe importante é a forma com que eram publicados os livros. Os mais antigos não passavam de transcrições das lições de aula dos autores, catedráticos da disciplina, e normalmente escritas pelos próprios alunos que pouco ou quase nada detalhavam sobre as menções realizadas ao longo das classes. Para efeitos dessa pesquisa, porém, essa forma de indicação é considerada de fato uma citação, ou seja, dentro do universo de sua informalidade nos apresenta indícios daquilo que se investiga, as aproximações intelectuais.

Os administrativistas do mundo ibero-americano recebiam diretamente a influência dos autores franceses para a construção da disciplina. É claro que esse elemento é um dado bastante óbvio, pois a disciplina em questão nasce da tradição francesa, e ganha o mundo a partir da difusão dos ensinamentos de um grupo de doutrinadores. A aproximação entre os autores ibero-americanos vem justamente da sua percepção de que este grupo representava uma tradição intelectual a ser seguida²², ainda que possam ter surgido críticas pontuais. Assim, o conjunto de referências situa os autores como pertencentes a uma mesma comunidade discursiva.

Entre os juspublicistas franceses que são citados como referência temos Alexis de Tocqueville, Odilon Barrot, Trolley, Cabantous, Blanche, Lefebvre, Cormenin, Guizot, Vivien, Labolaye, Duguit, Batbie, Hariou, entre outros. Esses autores são os mais citados principalmente no século XIX. Tomemos como base alguns exemplos destas referências à tradição, exclusivamente no que toca às citações empregadas pelos autores nos capítulos sobre centralização e descentralização, os conceitos estudados nesta pesquisa. Iniciando por Alexis de Tocqueville, cujo êxito atingiu grande parte dos manuais dos administrativistas, no

²¹ COSTA, Arthur Barrêto de Almeida. What is a good book? Epistemic virtues and the role of originality in Brazilian public law scholarship (1820s – 1889). **Chio@Themis Revue électronique d’histoire du droit**, n. 24, mai. 2023. Disponível em: <https://journals.openedition.org/cliothemis/3460#quotation>. Acesso em: 5 mar. 2025.

²² Sobre a influência das referências francesas na doutrina de direito administrativo, por exemplo, ver em GUANDALINI JUNIOR, Walter. As razões do direito administrativo na doutrina brasileira do século XIX (1857-1884). **Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro**, Rio de Janeiro, v. 180, n. 481, p.219-254, set./dez. 2019.

Brasil o Visconde do Uruguai (1862) utiliza a separação entre centralização política e administrativa proposta pelo francês, o que também é objeto de estudo do espanhol Adolfo Posada (1897), do argentino Ramon Ferreyra (1866) e do português José Frederico Laranjo (1894). No México nomes como Eduardo Ruiz (1888) e Castillo Velasco (1874) também fizeram uso da obra de Tocqueville. Outro sucesso foi a doutrina de Batbie, citada na Espanha por Colmeiro (1850) e Cuesta y Martin (1894); em Portugal por Lobo d'Avila (1874) e Guimarães Pedrosa (1908); e no México por Eduardo Ruiz (1888) e Manuel Cruzado (1895). Mais um representante da tradição foi Pradier-Fodéré, cuja doutrina é referência para Lobo d'Avila (1874), Frederico Laranjo (1894) e Guimarães Pedrosa (1908).

Na transição para o XX, outras nacionalidades ganham espaço nas referências, como a Alemanha, os Estados Unidos e a Inglaterra, com o sucesso de Ahrens, Gneist, Stein, Rossler, Goodnow e Bryce, principalmente. Ahrens é citado na doutrina de Azcárate (1877), Santamaria de Paredes (1891), Adolfo Posada (1897), na Espanha; e com Julian Barraquero (1889), na Argentina. O sucesso da doutrina de Ahrens foi muito forte naquele país ibérico. Já o alemão Gneist é citado por Viveiros de Castro (1914), Porto Carreiro (1918), no Brasil; Gumersindo de Azcárate (1877), Santamaria de Paredes (1891) e Adolfo Posada (1897), na Espanha; Lobo d'Avila (1874) e Guimarães Pedrosa (1908) em Portugal. O americano Goodnow é referência para Adolfo Posada (1897), Alcides Cruz (1910), Viveiros de Castro (1914), Porto Carreiro (1918) e Aarão Reis (1923), demonstrando um bom trânsito de sua obra em terras brasileiras.

Para além das referências à tradição, aproximam-se também os autores ibero-americanos a partir das citações locais. Para os propósitos desta pesquisa utilizamos as mesmas fontes primárias que serão analisadas no próximo capítulo: os manuais de direito administrativo publicados entre 1843 e 1923. A partir do seu exame foi possível explorar o universo de referências utilizadas.

Autores espanhóis apareceram na bibliografia dos manuais publicados no Brasil²³. Em 1862, o Visconde do Uruguai, em seu *Ensaio sobre o Direito Administrativo*, menciona de maneira positiva a obra de Manuel Colmeiro, *Derecho*

²³ Sobre as relações entre administrativistas brasileiros e espanhóis, ver: GUANDALINI JUNIOR, Walter. Muitos pontos de semelhança entre si: representações do Direito Administrativo espanhol pela doutrina administrativista brasileira no século XIX (1854-1889). **Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro**, v. 184, n. 491, jan./abr. 2023.

Administrativo Español. O mesmo espanhol é citado por Alcides Cruz em 1910; também por Viveiros de Castro, em 1914; seguido de Porto Carreiro, em 1918.

Já a primeira referência a Adolfo Posada vem em 1910, com Alcides Cruz e segue repetido por Viveiros de Castro (1914), Porto Carreiro (1918) e, mais ao final da Primeira República brasileira, em 1923, é citado por Aarão Reis. O também espanhol Santamaria de Paredes é citado por Viveiros de Castro (1914), Porto Carreiro (1918) e Oliveira Santos (1919). Já Fermin Abella é referência de Viveiros de Castro (1914) e Porto Carreiro (1918).

Os três últimos espanhóis referenciados pelos brasileiros são Giron y Garcia Moreno, citado por Viveiros de Castro (1914); Cuesta y Martin, por Porto Carreiro (1918); e Ubierno y Cascales, por Oliveira Santos (1919). Porto Carreiro ainda faz menção ao *Congresso Jurídico Hespanhol*, de 1886.

Viveiros de Castro (1914) também fez referência a quatro autores argentinos, Ramos Mejia, Julian Barraquero, Pena e Augustin de Vedia. Contudo, trata-se do único brasileiro a indicar uma literatura argentina.

No México, o direito administrativo sofreu maior influência espanhola. Manuel Colmeiro e Pedro Gomes de la Serna são referência para os mexicanos José Maria del Castillo Velasco (1874) e Manuel Cruzado (1895).

Na Argentina, a obra do espanhol Manuel Colmeiro já é referência para Ramon Ferreyra em 1886. Depois, em 1902, o mesmo espanhol aparece na obra de Lucio V. Lopez. Adolfo Orma, em 1914, amplia o rol de referência, adicionando os espanhóis Gumersindo de Azcárate, Adolfo Posada e Santamaria de Paredes. Além deles, Orma também cita o chileno Lastarria e o brasileiro Teixeira de Freitas.

Passando para os países ibéricos, percebe-se que as referências são mais restritas aos próprios espanhóis e aos tradicionais franceses, ingleses e alemães. O único autor que se abre para a doutrina americana foi Adolfo Posada, em 1897, ao citar o argentino Estrada e os chilenos Letelier²⁴ e Amunategui Rivera.

Em Portugal, o primeiro espanhol que aparece na literatura portuguesa foi Pi y Margall, um dos expoentes do federalismo e inclusive um dos Presidentes da Primeira República espanhola. Ele é citado por Lobo d'Ávila em 1874. Mas nessa

²⁴ As interações entre Posada e Letelier eram intensas. Sobre o tema, ver: RODRÍGUEZ, Flavio Quezada. Espacios Jurídicos Transnacionales em la formación del Derecho Administrativo: Adolfo Posada y Valentin Letelier. **Revista de Derecho Público**: Teoria y Metodo, Madrid, v. 5, p.143-176, 2022.

mesma obra o português faz referência direta ao brasileiro Paulino José Soares de Sousa, o Visconde do Uruguai.

Em 1894 Frederico Laranjo cita diretamente a obra do espanhol Manuel Colmeiro, mantendo, porém, um número maior de citação aos franceses.

Já no século XX, os dois últimos administrativistas cujas obras foram analisadas nessa pesquisa, Magalhães Collaço (1901) e Guimarães Pedrosa (1908), lideram as referências aos demais autores. O primeiro cita diretamente os espanhóis Adolfo Posada, Santamaria de Paredes e Gascon y Marin. O segundo faz referência a Posada e Paredes, mas também cita a obra de Fernando Mellado. Chama atenção o fato de que Pedrosa faz referência direta ao brasileiro Viveiros de Castro, o segundo brasileiro citado por um português.

A observação das citações revela que em meados do século XIX o número de citações entre autores era bastante limitado, ficando restrito aos tradicionais franceses principalmente (como Batbie, Odilon-Barrot, Trolley, Lefebvre, entre outros). Já se encaminhando para o fim do século as citações entre os autores ibero-americanos ganha algum espaço, o que se justifica principalmente em razão do aumento natural do número de manuais publicados. De todo o modo, percebe-se claramente que a maior influência da doutrina ibérica sobre a americana, e mais discreta a influência americana sobre a ibérica.

As citações têm lugar privilegiado na análise do discurso, pois são possibilidades de exame das correntes intelectuais que mais influenciaram a construção da disciplina²⁵. Mas elas são apenas um dos elementos de aproximação entre os autores, pontos de contato que podem ser sugeridos a partir dos catálogos e das citações.

2.2 OS CATÁLOGOS

O trânsito de livros jurídicos não estava restrito somente à relação entre o leitor comprador e o livreiro-editor vendedor, as bibliotecas funcionavam como

²⁵ Em razão das limitações desta tese não foi possível realizar a análise qualitativa das referências, ou seja, se positivas ou negativas. Este importante estudo será realizado no futuro.

ambientes coletivos de leitura e, neles, relações interpessoais de empréstimos e trocas de livros também atuaram no processo de circulação da intelectualidade²⁶.

As bibliotecas são, muito mais do que coleções de documentos, edifícios e espaços que adquirem uma finalidade e que se apresentam de forma harmônica de acordo com um momento específico, manifestando intenções, modas, utilidades. Mas num âmbito mais restrito as bibliotecas são a espontânea e mais íntima representação dos interesses, aspirações e relações dos indivíduos e das instituições que as possuíram e por isso investigar seu conteúdo e composição vai muito além de uma análise pormenorizada de uma coleção, enfocando seu interesse sobre quem a criou e desenvolveu e como ambos, pessoa ou instituição, se relacionaram com o resto da comunidade que os cerca²⁷. Neste sentido, a existência de um livro registrado num catálogo de uma biblioteca, por exemplo, demonstra que de alguma forma essa obra saiu de sua nação de origem e viajou até outro país, e que os professores e alunos frequentadores daquela biblioteca puderam ser influenciados pelas ideias até ali trazidas. Os inventários das bibliotecas funcionam como um objeto testamentário, e a partir de sua análise é possível conhecer a identidade e característica dos leitores, quantos livros possuíam, o que liam e até mesmo a influência que exerciam no ambiente²⁸.

É claro que há limitações na sua interpretação. É possível, por exemplo, que livros danificados, cópias, material menor e, é claro, livros proibidos, não estejam catalogados. Contudo, para o objetivo desta pesquisa o inventário é útil, pois demonstra minimamente, como já mencionado, que a obra circulou no meio acadêmico, que estava ali disponível para consulta, enfim, que em algum momento houve um interesse intelectual sobre ela²⁹.

²⁶ PIVATTO, Priscila. Ideias impressas: o direito e a história na doutrina constitucional brasileira na primeira república. 2010. 277 p. Tese (Doutorado em Direito). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-08092011-102906/publico/Tese_Priscila_Pivatto.pdf. Acesso em: 05 mar. 2025.

²⁷ GRACIA, Manuel Jose Pedraza (Ed.). **Bibliotecas**: conocimiento, prestigio y memoria (siglos XIV-XIX). Zaragoza: Prensas de la Universidad de Zaragoza, 2022. p. 14.

²⁸ PARADA, Concepción Rodríguez. Los catálogos e inventarios en la historia del libro y de las bibliotecas. **BiD: textos universitaris de biblioteconomia i documentació**, n. 18, 2007. Disponível em: <https://bid.ub.edu/18rodri4.htm>. Acesso em: 10 ago. 2024.

²⁹ Em razão das limitações desta pesquisa não foi possível realizar a análise dos catálogos físicos *in locu*, ficando a pesquisa restrita ao estudo dos catálogos digitalizados e disponibilizados online. Em uma pesquisa futura, o levantamento de todo o inventário e sua investigação minuciosa podem trazer mais dados importantes. No momento, foram levantados os catálogos disponíveis digitalmente das principais bibliotecas de cada nação no século XIX, ou seja, bibliotecas das universidades e

Da *Universidad de Buenos Aires*, em 1898 foi publicado o *Catalogo Metodico de la Biblioteca de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires*. Nesta obra encontramos registrados os seguintes títulos: *Tratado de Derecho Administrativo* de Fermin Abella (1886); *El Self-Government y la Monarchia Doctrinaria* (1877), *La Constitución Inglesa y la Política del Continente* (1878), *Tratados de Política, Resúmenes y Juicios Críticos* (edições de 1883 e 1892), todos de Gumersindo de Azcárate; *Derecho Administrativo Español* (1865), *Curso de Derecho Político según la historia de Leon y Castilla* (1873), ambos de Manuel Colmeiro; e *Tratado de Derecho Político* (1893) e *Guía para el estudio y aplicación del derecho constitucional de Europa y America* (sem data), de Adolfo Posada.

Nesta mesma Universidade há outro catálogo publicado em 1898, o *Catálogo metódico de la biblioteca de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires*, com dois volumes, disponível para consulta. Esse catálogo possui três suplementos, o primeiro de 1899, o segundo de 1900 e o terceiro de 1902. Depois, há também um *Resumen metódico dos suplementos de 1899, 1900 e 1902*. O primeiro suplemento indica a existência das obras de Gumersindo de Azcárate (*El Regimen Parlamentario en la practica*, de 1885) e Adolfo Posada (*Tratado de Derecho Administrativo*, de 1897; *La administracion política y la administracion social*, este sem data; e *Teorias modernas acerca del origen de la familia, de la sociedad y del Estado*, de 1892). No segundo suplemento há o acréscimo de mais uma obra de um autor espanhol, Santamaria de Paredes, com seu *Curso de Derecho Administrativo*, de 1898. E no terceiro suplemento, publicado em 1902, além de mais uma obra de Adolfo Posada para o acervo (*Principios de Derecho Político*, de 1884).

Algumas novidades são elencadas nos catálogos intitulados *Obras Ingresadas a la biblioteca*, publicados em 1909, 1910, 1911, 1912, 1913, 1914, 1915 e 1916. Manuel Colmeiro estreia em 1910 com *Biblioteca dos economistas Españoles de los siglos XVI, XVII y XVIII* (1880) e *Cortes de los Antiguos Reinos de Leon y de Castilla* (1883). Em 1911 também aporta à biblioteca *El Sufrágio según las Teorias Filosóficas y las principales Legislaciones*, de Adolfo Posada. Este último também é autor de *La Republica Argentina*, em 1912, mesmo ano em que a biblioteca recebe

bibliotecas nacionais. A busca concentrou-se em procurar os nomes dos autores Ibero-americanos listados, não sendo possível, tanto pelas restrições de tempo como também por extrapolar o objeto da pesquisa, examinar a localização física de cada livro listado (se em obras gerais, ou jurídicas, ou de alguma coleção pessoal). As lacunas desta pesquisa pretendem ser preenchidas posteriormente.

um de seus exemplares. Os anos de 1914 e 1915 registraram o ingresso de apenas mais dois livros de Adolfo Posada: *Principios de Sociologia* (1908) e *Ideas Pedagogicas Modernas* (1892).

O ano de 1916, por fim, é rico em novidades na biblioteca da *Universidad de Buenos Aires*: *Reyes Cristianos desde Alonso VI hasta Alfonso XI em Castilla, Aragon, Navarra y Portugal* (sem data), de Manuel Colmeiro; *El Regimen Municipal de la Ciudad Moderna* (1916), de Adolfo Posada. Do mexicano Eduardo Ruiz chega o *Curso de Derecho Constitucional y Administrativo* (1888). E o primeiro brasileiro tem sua obra exposta naquela biblioteca, trata-se de Alcides Cruz com seu *Direito Administrativo Brasileiro* (1914).

No México, o *Catalogo Metodico de la Biblioteca Nacional: seguido de una tabla alfabética de autores* (1893 - 1919), mantém os seguintes registros: da Argentina, livros de Juan Bautista Alberdi (*Biografía del Jeneral D. Manuel Bulnes, Presidente de la República de Chile – Santiago, 1846*; *Cartas sobre la prensa y política militante de la República Argentina, 1873*; *De la anarquía y sus causas principales. Del Gobierno y de sus elementos necesarios en la República Argentina, con motivo de su reorganización por Buenos Aires, 1862*; *Memoria descriptiva sobre Truman, 1834*; *La vida y los trabajos industriales de William Wheelwright en la América del sud, 1876*; *Los intereses argentinos en la guerra del Paraguay con el Brasil. Cartas dirigidas á sus amigos y compatriotas, 1865*); de José Manuel Estrada (*Lecciones sobre la historia de la República Argentina dadas públicamente en 1868, 1846 - 1897*; *El Génesis de nuestra raza. Refutación de una lección del Dr. D Gustavo Minelli sobre la misma materia, publicada en la Tribuna y reimpressa por la imprenta de “La Bolsa”, 1862*; *Ensayo histórico sobre la revolución de los comuneros del Paraguay en el siglo XVIII, seguido de un Apéndice sobre la decadencia del Paraguay y la guerra de 1865*; *La Política liberal bajo la Tiranía de Rosas, 1873*; *Revista Argentina, 1868-1872*); Lucio Vicente Lopez (*Lecciones de Historia Argentina, 1878*); e ainda Augustin de Vedia (*La Deportación á la Habana en la barca, 1875*; *El Teniente General Julio A. Roca, 1899*). Da Espanha, uma única obra de Gumersindo de Azcárate (*Los Estados Unidos, 1892*).

Da Universidade de Lisboa há possibilidade de pesquisa nos seguintes catálogos: *Catalogo Systematico das Obras Existentes na Biblioteca até 31 de dezembro de 1900* (1905); *Primeiro Suplemento ao catálogo alfabético da biblioteca mencionando as obras entradas desde o dia 8 de janeiro de 1908 até ao dia 30 de novembro de 1909* (1909); *Suplemento II ao Catálogo Sistemático da Biblioteca:*

contendo obras entradas desde 1 de julho de 1905 até 30 de junho de 1916 (1917); Catálogo em ordem alfabética dos livros, impressos e manuscritos existentes nesta biblioteca (1914); e Catálogo: contendo, entre outras obras, as aquisições feitas desde 1909 a 1917: nova série II (1917). Os catálogos encontram-se disponíveis apenas para consulta no local.

E da Universidade de Coimbra, há o Catálogo de livros antigos e modernos impressos e manuscritos provenientes da biblioteca da Universidade de Coimbra, de 1875. Este catálogo encontra-se disponível para consulta digital, porém, após uma detida análise, não foi encontrado nenhum autor desta pesquisa, tratando-se mais de um catálogo de obras gerais de literatura e teologia, com pouquíssimas obras de direito.

Sobre os catálogos das bibliotecas espanholas, em consulta ao catálogo da Universidad Complutense de Madrid, é possível verificar os seguintes catálogos que podem interessar a esta pesquisa: *Catálogo de las obras existentes en la Biblioteca del Ateneo Científico y Literario de Madrid* (1858); *Catálogo de las obras existentes en la Biblioteca del Ateneo Científico y Literario de Madrid* (1873); *Catálogo sistemático de las obras existentes em la Biblioteca de la Academia de Jurisprudencia y Legislación* (1876); *Catálogo de los libros adquiridos en el presente año de 1874 por la Biblioteca del Ateneo de Madrid* (1874); *Catálogo de las obras ingresadas en la biblioteca de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación durante el curso académico de 1918-1919* (1920); *Catálogo de las obras ingresadas en la biblioteca de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación durante el curso académico de 1912-1913 siendo su bibliotecario el académico profesor D. Agustín G. de Amezúa y Mayo* (1914); *Catálogo de las obras ingresadas en la biblioteca de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación durante el curso académico de 1913- 1914 siendo su bibliotecario el académico profesor D. Agustín G. de Amezúa y Mayo* (1915); *Catálogo de la biblioteca del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid. T. I, Índice de autores* (1889); e ainda o *Catálogo de la biblioteca de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas* (1864).

A maioria destes catálogos encontra-se disponível para consulta digital, o que facilita a busca. De 1858, o *Catálogo de las Obras Existentes en la Biblioteca del Ateneo Científico y Literário de Madrid*, bastante enxuto, não tem registro de nenhum autor entre os estudados nesta pesquisa. A obra publicada em 1873 tampouco registra a existência de algum dos autores aqui pesquisados. Da mesma forma não há nenhum

registro no *Catálogo de las Obras Existentes en la Biblioteca de la Academia de Jurisprudencia y Legislación*, de 1860, uma obra também concisa. E no *Catalogo Sistemático de las Obras Existentes en la Biblioteca de la Academia de Jurisprudencia y Legislación*, de 1876, nada que chame a atenção. E nas suas edições de 1914 e 1915, apesar da quantidade significativa de autores espanhóis e franceses, também não há registro de ingresso de qualquer obra dos personagens aqui estudados. Nada diferente no *Catalogo de la Biblioteca de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas* publicado em 1864. As edições de 1874 e 1876 dos catálogos do *Ateneo Científico, Literario y Artístico de Madrid*, obras muito pequenas, também não contemplam os autores aqui estudados. No *Catálogo de la biblioteca del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid. T. I*, Índice de autores (1889), também disponível online, apesar de registrar uma grande quantidade de autores (notadamente franceses e italianos), não há menção a nenhum dos autores aqui estudados.

Restam para pesquisa física *in locu* os *Catálogo de las obras ingresadas en la biblioteca de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación durante el curso académico de 1912-1913 siendo su bibliotecario el académico profesor D. Agustín G. de Amezúa y Mayo* (1914); e *Catálogo de las obras ingresadas en la biblioteca de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación durante el curso académico de 1913-1914 siendo su bibliotecario el académico profesor D. Agustín G. de Amezúa y Mayo* (1915).

É possível perceber que as bibliotecas espanholas mantinham uma nítida preferência pela aquisição de livros dos próprios autores espanhóis - quase todos os aqui estudados encontram-se registrados nos catálogos - bem como livros de base francesa, sem estender as fronteiras para outros territórios.

Diversa era a realidade da biblioteca da Faculdade de Direito de São Paulo. Há dois catálogos impressos e digitalizados, um de 1887 e outro de 1920.

Logo no prefácio do catálogo de 1887, confeccionado em 11 de agosto daquele ano, revisado pelo lente José Rubino de Oliveira, menciona-se o péssimo estado dos livros, “já estragados em grande parte”, além da sincera e dura realidade da biblioteca, “pobríssima de obras novas e não pode ministrar auxilio para se acompanhar o progresso e desenvolvimento que diariamente apresentam as ciências jurídicas: carece dos autores mais notáveis, e nem sequer possui alguma das inúmeras revistas que se publicam no estrangeiro”. E segue, lamentando que a boa estrutura física do edifício onde se localiza a biblioteca não possa acomodar um

acervo de fato rico e atualizado, anotando também que as obras de História, Geografia, Ciências e Artes é mais robusta do que a do direito, em verdadeiro “*estado de penúria e atraso*”. O desabafo é visivelmente um pedido de auxílio ao Ministro do Império. De fato, nenhum dos autores ibero-americanos estudados nesta pesquisa encontra-se neste catálogo.

Passados os anos, segundo o prefácio do catálogo de 1920 escrito pelo Professor Spencer Vampré, algumas coisas haviam mudado com o “*crescente desenvolvimento da Biblioteca da Faculdade de Direito*”, sugerindo agora que o trabalho de catalogar o acervo se tornara uma audaciosa empreitada. Neste inventário foram acrescidas as obras *Código de Comercio y Leyes y Disposiciones que lo reforman o completan*, do espanhol Pedro Gomez de la Serna, publicado em 1875; e *Espíritu y práctica de la Constitución Argentina*, do argentino Julian Barraquero, de 1889.

A análise dos catálogos revela que, assim como ocorre com as citações, há um fluxo mais intenso de informações dos países ibéricos para os americanos, e não o contrário. De todo o modo, um aprofundamento da pesquisa em busca dos catálogos físicos pode apresentar outras respostas no futuro.

O catálogo das bibliotecas funciona como ferramenta de pesquisa interessante, uma vez que o livro é um objeto que concentra ideias e possibilita a sua circulação e difusão, de modo que a sua presença no acervo de uma biblioteca demonstra minimamente o seu possível acesso ao público, em especial professores e alunos. Mesmo assim, um livro não circulava tanto e tão como o terceiro elemento de aproximação escolhido para análise: os jornais.

2.3 OS JORNAIS

O propósito de um periódico é apresentar ao leitor uma descrição da realidade, informá-lo sobre o que se passa ao seu redor, sendo que esse *efeito de realidade* é de fato sua característica intrínseca. Isso não significa que o discurso jornalístico não contenha (altas) doses de ideologias, distorções, traduções e até falsificações, muito pelo contrário, a interessante utilização dos jornais como fonte de pesquisa se dá justamente na compreensão de que seus textos são continuamente atravessados por posicionamentos e olhares diversos sobre a realidade social, econômica e política do momento, verdadeiros campos de batalhas discursivas,

revelando então serem riquíssima fonte de pesquisa não pela sua neutralidade, mas sim pelos inúmeros fatores que implicam uma publicação jornalística³⁰.

A pesquisa concentrou-se em localizar as menções aos autores que mais se destacam nas referências e nos catálogos das bibliotecas acima descritos. Também em razão das limitações encontradas, a busca se restringiu às hemerotecas digitais do Brasil, México e Espanha, pois os demais países possuem apenas hemerotecas físicas, ou, quando digitais, não possuem recursos de busca. Em uma futura pesquisa serão levantados mais dados, abrangendo todas as hemerotecas.

Dentre as várias menções nos jornais brasileiros³¹, o espanhol Manuel Colmeiro aparece pela primeira vez em 1863, na edição de número 251 do *Diário de Pernambuco* (PE), numa reportagem sobre a publicação do dicionário de política de Maurice Block, no qual havia escrito os conceitos dos vocábulos constituição, organização administrativa e instrução. E a mesma notícia menciona que Gomez de la Serna, outro espanhol estudado nesta pesquisa, também contribui com o texto. Na edição 183 do *Jornal do Comércio* (RJ), publicada em 1884, a reportagem menciona os trabalhos de Colmeiro e de Posada de Herrera, outro autor objeto desta pesquisa. E na edição número 198 do *O Pharol* (MG), em 1913, em um texto de F. Prado sobre direito administrativo e ciência da administração, Colmeiro é novamente citado, agora na companhia de outro espanhol estudado nesta investigação, Fermín Abella. Alguns anos depois, em 1920, no periódico *O Fluminense* (RJ), na edição de número 11324,

³⁰ BARROS, José D'Assunção. Considerações sobre a análise de jornais como fontes históricas, na sua perspectiva sincrônica e diacrônica. **Revista História Unisinos**, Rio Grande do Sul, v. 26, n. 3, p.588-604, set./dez. 2022. Disponível em: <https://revistas.unisinos.br/index.php/historia/article/view/21514>. Acesso em: 5 mar. 2025.

³¹ Entre 1850 e 1930, seguem listadas as principais menções a Colmeiro nos periódicos brasileiros: *Diário de Pernambuco* (PE), ano 1863, edição 251; *Correio Mercantil e Instrutivo, Político e Universal* (RJ), ano 1868, edição 149; *Jornal do Comércio* (RJ), ano 1872, edição 206; *O Movimento*, ano 1872, edição 115; *Pedro II* (CE), ano 1872, edição 156; *A Instrução Pública: Publicação Hebdomadaria* (RJ), ano 1875, edição 10; *O Cruzeiro* (RJ), ano 1878, edição 25; *Jornal do Comércio* (RJ), ano 1883, edição 003; *Jornal do Comércio* (RJ), ano 1884, edição 183; *Diário Portuguez* (RJ), ano 1885, edição 137; *O Economista* (Lisboa), ano 1886, edição 1472; *Gazeta da Tarde* (RJ), ano 1889, edição 64; *Republica* (SC), ano 1892, edição 819; *Correio da Manhã* (Lisboa, POR), ano 1892, edição 2475; *A Republica* (RJ), ano 1894, edição 162; *Correio da Manhã* (Lisboa, POR), ano 1893, edição 2646; *Correio da Manhã* (Lisboa, POR), ano 1894, edição 3123; *Diário de Pernambuco* (PE), ano 1894, edição 185; *O Paiz* (RJ), ano 1899, edição 5521; *Jornal do Recife* (PE), ano 1901, edição 142; *Relatorios dos Presidentes dos Estados Brasileiros* (AM), ano 1901, edição 2; *Jornal do Brasil* (RJ), ano 1901, edição 174; *A Capital* (RJ), ano 1905, edição 1006; *Os Annaes* (RJ), ano 1905, edição 63; *A Capital* (RJ), ano 1908, edição 2399; *A Federação* (RS), ano 1908, edição 191; *A Federação: origem do partido republicano* (RS), ano 1913, edição 57; *Pharol* (MG), ano 1913, edição 198; *Jornal do Comércio* (RJ), ano 1913, edição 214; *Jornal de Theatro e Sport* (RJ), ano 1919, edição 239; *O Fluminense* (RJ), ano 1920, edição 11324; *O Dia* (PR), ano 1924, edição 270; *O Jornal* (RJ), ano 1924, edição 1616.

em uma reportagem de capa intitulada *A genesis do Direito Administrativo e sua posição no quadro do Direito. Controversia sobre sua codificação*, o espanhol é novamente mencionado, junto com Cuesta y Martin. Esses recortes servem para demonstrar que, no âmbito jornalístico ao longo do país, vários administrativistas espanhóis eram conhecidos, o que facilitava o acesso ao seu trabalho.

Ainda sobre Colmeiro, em 1913 um texto escrito por Alcides Cruz sobre direito administrativo faz menção à obra do espanhol, reportagem que foi publicada na edição número 57 do *A Federação: origem do partido republicano*, no Rio Grande do Sul. No mesmo ano, seu manual de direito administrativo aparece para venda no catálogo da livraria do advogado J. Dias, publicado no *Jornal do Comercio*, no Rio de Janeiro.

Menção direta à obra de direito administrativo lançada por Colmeiro também se vê na edição 484 do mexicano³² *El Universal*, inclusive com elogios ao livro, “o mais

³² As menções a Manuel Colmeiro listadas pela hemeroteca são as seguintes: *El Siglo Diez y Nueve*, edição 2264, 8 de março de 1855; *El Universal*, edição 484, 27 de junho de 1855; *La Sociedad*, edição 1006, 27 de março de 1866; *El Siglo Diez y Nueve*, tomo quinto, número 65, 17 de setembro de 1867; *El Monitor Republicano*, edição 4762, 9 de outubro de 1867; *La Iberia*, edição 303, 13 de março de 1868; *El Siglo Diez y Nueve*, edição 532, 28 de dezembro de 1868; *El Elector*, edição 12, 27 de maio de 1869; *La Revista Universal*, edição 704, 6 de novembro de 1869; *El Siglo Diez y Nueve*, edição 320, 16 de novembro de 1869; *El Siglo Diez y Nueve*, edição 323, 19 de novembro de 1869; *La Voz de Mexico*, edição 161, 23 de outubro de 1870; *El Monitor Republicano*, edição 5739, 22 de novembro de 1870; *La Iberia*, edição 1283, 11 de junho de 1871; *La Iberia*, edição 1305, 8 de julho de 1871; *La Iberia*, edição 1306, 9 de julho de 1871; *La Iberia*, edição 1312, 16 de julho de 1871; *La Iberia*, edição 2097, 12 de fevereiro de 1874; *La Voz de Mexico*, edição 37, 13 de fevereiro de 1874; *El Publicista, Semanario de Derecho Constitucional, Administrativo e Internacional*, edição 3, 1 de outubro de 1874; *El Siglo Diez y Nueve*, edição 10970, 8 de março de 1875; *El Siglo Diez y Nueve*, edição 10994, 7 de abril de 1875; *El Foro, periódico de jurisprudência y de legislación*, edição 54, 3 de setembro de 1875; *El Foro*, edição 99, 20 de novembro de 1877; *El Foro*, edição 13, 18 de julho de 1878; *El Foro*, edição 60, 24 de setembro de 1878; *La Colonia Española*, edição 287, 26 de setembro de 1878; *La Ilustración Católica*, edição 86, 16 de abril de 1879; *El Republicano*, edição 331, 5 de fevereiro de 1880; *El Republicano*, edição 491, 19 de agosto de 1880; *El Centinela Español*, edição 141, 3 de abril de 1881; *El Centinela Español*, edição 145, 17 de abril de 1881; *El Minero Mexicano*, edição 12, 19 de maio de 1881; *La Patria*, edição 1594, 13 de setembro de 1882; *El Litigante*, edição 47, 22 de abril de 1883; *El Litigante*, edição 75, 22 de novembro de 1883; *El Foro*, edição 28, 7 de agosto de 1886; *El Tiempo*, edição 1019, 13 de janeiro de 1887; *El Municipio Libre*, edição 57, 8 de março de 1889; *Revista Latino-Americana*, tomo VII, número 8, 30 de março de 1889; *La Voz de Mexico*, edição 157, 12 de julho de 1890; *La Patria*, edição 4042, 17 de julho de 1890; *El Correo Español*, edição 143, 16 de outubro de 1890; *El Correo Español*, edição 156, 31 de outubro de 1890; *La Caridad*, edição 48, 28 de junho de 1891; *El Nacional*, edição 153, 1 de janeiro de 1892; *Periodico Oficial del Estado de Campeche*, edição 388, 12 de fevereiro de 1893; *El Correo Español*, tomo V, ano V, 1 de setembro de 1894; *El Siglo Diez Y Nueve*, edição 18023, 18 de janeiro de 1895; *El Partido Liberal*, edição 3167, 15 de janeiro de 1896; *El Partido Liberal*, edição 3169, 17 de janeiro de 1896; *El Demócrata*, edição 381, 19 de janeiro de 1896; *La Patria de Mexico*, edição 5983, 2 de outubro de 1896; *El Nacional*, edição 137, 14 de dezembro de 1896; *El Correo Español*, edição 3949, 19 de novembro de 1902; *La Voz de Mexico*, edição 208, 22 de novembro de 1902; *Diario de Jurisprudencia*, edição 59, 9 de novembro de 1905; *Diario de Jurisprudencia*, edição 77, 30 de novembro de 1905; *El Contemporaneo*, edição 2238, 24 de março de 1906; *El Diario Ilustrado*, edição 545, 12 de abril de 1908; *La Iberia: diario de la mañana*, edição 793, 1 de janeiro de 1909; e *El Pueblo*, edição 679, 20 de setembro de 1916.

completo da área". Outras menções diretas ao texto vêm, por exemplo, na edição 4762 do *El Monitor Republicano*; edição 532 do *El Siglo Diez y Nueve*; edição 161 do *La Voz de Mexico*; edição 3 do *El Publicista, Semanario de Derecho Constitucional, Administrativo e Internacional*; edições 54 e 99 do *El Foro: periódico de jurisprudência y de legislación*; edição 1594 do *La Patria*; e edição 75 do *El Litigante*. E na edição de número 13 do *El Foro*, que circulou em 18 de julho de 1878, há por exemplo a menção direta ao livro como parte do catálogo da biblioteca pública do *Tribunal Superior de Justicia del Distrito*, a demonstrar, portanto, que a obra foi um êxito, tornando-se referência na área do direito administrativo em vários países. Outra evidência do sucesso do livro está na reportagem que circulou na edição 59 do *Diario de Jurisprudencia*, que destaca que o administrativista argentino Ramos Mejía – também estudado nesta pesquisa – acompanha a lição de Colmeiro sobre concessões e contratos administrativos.

Outro campeão de notícias em terras brasileiras foi o espanhol Gumersindo de Azcárate. No total, entre os anos 1870 e 1929 mais de cem menções à Azcárate foram feitas nos periódicos brasileiros, tanto naqueles principais em circulação no Rio de Janeiro e São Paulo, como também em folhetins menores, como em jornais do Maranhão (o *Pacotilha*), Amazonas (*Jornal do Commercio*), Minas Gerais (o *Pharol*) e até mesmo Santa Catarina (*O Dia: Órgão do Partido Republicano Catharinense*)³³.

Observando agora a circulação de nomes americanos em países ibéricos, sobre sua atuação como Secretário de Estado, Paulino José Soares de Sousa, o Visconde do Uruguai, aparece na primeira página da edição 89 do *El Heraldo*, periódico madrilenho, em matéria que pretendia dar conta das revoltas que aconteciam na Província do Rio de Janeiro e do uso, pelo Visconde, do artigo 179 da Constituição do Império do Brasil para embasar um decreto de suspensão do poder da localidade.

Seguindo a análise das circulações jornalísticas, o argentino José Manuel Estrada é mencionado na edição 776 do mexicano *El Tiempo*, que circulou em 18 de março de 1886, fazendo referência ao seu cargo como presidente da *Unión Católica Argentinta*. Notícias suas também correm no *La Voz de Mexico*, edição 209, de 15 de

³³ Sobre as aparições de Azcárate nos periódicos brasileiros ver TEIXEIRA, Livia Solana Pfuetzenreiter de. Azcárate nos trópicos: a história que cruzou o atlântico e chegou no Brasil. **Anuario de Historia del Derecho Español**, Madrid, Tomo XCIV, v. II, p.157-187, 2024. Disponível em: <https://revistas.mjjusticia.gob.es/index.php/AHDE/article/view/10690>. Acesso em: 5 mar. 2025.

setembro de 1892; e *El Siglo Diez y Nueve*, edição 16.415, do mesmo ano; e ainda no *La Patria*, edição 4720, também de 1892.

Por fim, outro espanhol muito importante em terras brasileiras foi Adolfo Posada³⁴. Comentários sobre seus livros que aportaram nas bibliotecas brasileiras são encontrados nas edições 7393 e 7463 do *Diário do Maranhão* (MA). O texto inaugural da cátedra de direito administrativo na Universidade em Porto Alegre, escrito por Alcides Cruz, faz referência direta à Posada e foi publicado na edição 191 do *A Federação: órgão do partido republicano* (RS), em 1908. Sua chegada a Buenos Aires foi notícia da edição 9381 do *O Paiz* (RJ), veiculado em 12 de junho de 1910; e sua chegada a Santiago do Chile, na edição 283 do *Jornal do Commercio* (RJ), em 1910. E um texto escrito pelo próprio Posada sobre a reforma administrativa na França circulou no *A Federação: órgão do partido republicano*, no Rio Grande do Sul, nas edições 76 e 77, de 1927.

Deste modo, percebe-se a vantagem física que os jornais detinham e que os colocava em posição de favorecimento em relação a outras fontes escritas. Seja em razão de serem mais baratos do que livros, ou pela sua periodicidade, ou até mesmo por serem um objeto que facilitava as reuniões sociais, formador de um hábito de

³⁴ Ao todo, temos as seguintes referências coletadas: *Commercio de Portugal* (Lisboa, POR), ano 1887, edição 2510, 24 de novembro; *Diario do Maranhão* (MA), ano 1898, edição 7393, 25 de abril; edição 7463, 20 de julho; *Pacotilha* (MA), ano 1898, edição 181, 1 de agosto; ano 1922, edição 208, 6 de setembro; *O Paiz* (RJ), ano 1905, edição 7669, 7 de outubro; ano 1910, edição 9381, 12 de junho; edição 9386, 17 de junho; edição 9416, 17 de julho; edição 9471, 10 de setembro; edição 9482, 21 de setembro; edição 9484, 23 de setembro; edição 9491, 30 de setembro; edição 9538, 16 de novembro; ano 1913, edição 10431, 29 de abril; edição 10480, 17 de junho; ano 1914, edição 10828, 31 de maio; ano 1916, edição 11579, 20 de junho; *A Federação: órgão do Partido Republicano* (RS), ano 1908, edição 191, ... de agosto; ano 1917, edição 105, 8 de maio; ano 1927, edição 76, 1 de abril; edição 77, 2 de abril; *Jornal do Commercio* (RJ), ano 1910, edição 283, sem data; ano 1917, edição 118, 29 de abril; edição 133, 14 de maio; edição 196, 16 de junho; ano 1918, edição 125, 6 de maio; ano 1919, edição 280, 9 de outubro; *A Notícia* (RJ), ano 1910, edição 137, 12 de junho; edição 148, 25 de junho; edição 214, 10 de setembro; edição 225, 23 de setembro; edição 269, 12 de novembro; edição 272, 16 de novembro; *Correio da Manhã* (RJ), ano 1910, edição 3251, 12 de junho; edição 3284, 15 de julho; edição 3286, 17 de julho; edição 3408, 16 de novembro; ano 1919, edição 7507, 18 de setembro; *Gazeta de Notícias* (RJ), ano 1910, edição B00162, 12 de junho; edição 168, 17 de junho; edição 253, 10 de setembro; edição 266, 23 de setembro; edição B00272, 30 de setembro; *A Imprensa* (RJ), ano 1910, edição 913, 22 de junho; edição 993, 10 de setembro; edição 1006, 23 de setembro; edição 1013, 30 de setembro; edição 1060, 16 de novembro; *Diario Español: Continuación de La Voz da España* (SP), ano 1913, edição 1495, 30 de outubro; ano 1914, edição 1546, 5 de janeiro; edição 1553, 15 de janeiro; edição 1580, 12 de junho; ano 1921, edição 4430, 23 de abril; *Jornal do Commercio Edição da Tarde* (RJ), ano 1911, edição 343, 5 de janeiro; ano 1914, edição 1324, 3 de fevereiro; *A Tribuna* (SP), ano 1910, edição 307, 31 de janeiro; *A Águia: órgão da Renascença Portuguesa*, ano 1918, edição 14, sem data; *Diario de Pernambuco* (PE), ano 1911, edição 308, 7 de novembro; *Correio Paulistano* (SP), ano 1910, edição 16983, 12 de novembro; *Revue Franco-Brésilienne* (RJ), ano 1915, edição 133, sem ano; *Sciencias e Letras: Revista Mensal* (RJ), ano 1913, edição 00002_0003, sem data.

consumo, enfim, tudo isso revelava serem práticos e acessíveis se comparados aos livros. Como visto, a relevância das vidas política e acadêmica dos administrativistas deu causa a uma vasta quantidade de menções a eles, sendo que seus livros também eram objeto de notícias nos periódicos. Este último elemento, sujeito a uma maior investigação futura, pode sugerir outro ponto de contato entre os autores.

Adotar essa abordagem nos auxilia a superar as barreiras da territorialidade ou das afiliações institucionais. Dito de outro modo, compreender as relações de aproximação entre os administrativistas partindo dos seus discursos, das referências, dos jornais, das citações similares às tradições intelectuais, nos permite aproximá-los em razão destes elementos, das crenças e paradigmas compartilhados, independentemente de sua localização geográfica, transcendendo fronteiras políticas³⁵. Partindo, portanto, do pressuposto de que existem aproximações entre os autores, o trânsito e a circulação dos conceitos básicos da disciplina são também o resultado destes pontos de contato.

2.4 TRÂNSITOS E CIRCULAÇÕES

Construir essas aproximações da forma como proposto tem como vantagem desmistificar a ideia intrínseca ao direito moderno de que sua construção se dá apenas dentro das fronteiras de um Estado, desconstruindo a imagem errônea de que o direito administrativo tenha sido constituído de forma isolada, dentro dos limites territoriais de cada nação, ao contrário, nos permite considerar estruturas comunicativas que não são territorialmente limitadas. Além disso, os pontos de contato são ferramentas interessantes para situar os autores em relações diretas uns com os outros, independente de terem estado em contato direto. Dito de outro modo, este modelo autoriza relacionar seus textos a partir da mesma comunidade discursiva, que se reconhece pelo uso de uma mesma estrutura de autoridades, argumentos, discursos.

Consequentemente, essas aproximações promovem o trânsito e a circulação de ideias e textos jurídicos. Assim, ao reconhecer que os textos jurídicos circulavam por meio desses pontos de contato, compreender os espaços de trânsito desses textos é também analisar a cultura jurídica daquela época. Cada escolha de um texto

³⁵ DUVE, 2021.

para ser traduzido em outro contexto revela motivos específicos para essa seleção: interações (ou a ausência delas) entre seus autores, esforços de recepção ou rejeição das ideias ali contidas. Afinal, um texto pode circular não apenas pela afinidade intelectual entre seus autores, mas também como uma forma de refutar um determinado conjunto de ideias³⁶.

As circulações dos textos também pressupõem o trânsito dos conceitos. Todo conceito está imerso na história, e é concomitantemente fato e indicador, ou seja, é efetivo enquanto fenômeno linguístico, mas também indicativo de algo que se situa para além da língua. Cada palavra remete a um determinado sentido, e este indica um conteúdo, porém, nem todos os sentidos atribuídos às palavras são dotados da relevância necessária para a construção de uma história dos conceitos. Todo conceito, assim, articula-se sobre um contexto no qual ele também atua, e é por isto que à história dos conceitos interessa verificar como eles são recebidos numa sociedade³⁷. Georg Steiner, em seu *Después de Babel*, afirma que as línguas vivem em movimento perpétuo, e numa sucessão temporal não há duas afirmações que sejam perfeitamente idênticas. Isso ocorre porque os acontecimentos linguísticos têm capacidade expansiva, tornando o tempo e a língua movimentos interligados, e a totalidade dos eventos linguísticos não apenas cresce, mas também é qualificada por cada novo momento do tempo vivido. Por isso, uma linguagem só entra em ação se associada ao fator tempo, e quando se usa uma palavra, despertamos a ressonância de toda a sua história prévia³⁸.

Quando circulam, os conceitos podem passar por transformações profundas e complexas, o que torna enganoso presumir que os mesmos conceitos permaneçam idênticos em dois (ou mais) contextos distintos. Existe uma dimensão comparativa profunda que deve ser mantida quando se estuda a tradução, pois não só chama a

³⁶ BOURDIEU, Pierre. Les conditions Sociales de la circulation internationale des idées. **Actes de la recherche en sciences sociales**, Paris, n. 145, p.3-8, 2002. Disponível em: <https://shs.cairn.info/revue-actes-de-la-recherche-en-sciences-sociales-2002-5-page-3?lang=fr>. Acesso em: 5 mar. 2025.

³⁷ KOSELLECK, Reinhart. Uma História dos Conceitos: problemas teóricos e práticos (trad. Manoel Luís Salgado Guimarães). **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 10, p.134-146, 1992. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/reh/article/view/1945>. Acesso em: 5 mar. 2025.

³⁸ STEINER, George. **Después de Babel**. México: Fondo de Cultura Económica, 1980. p.33-40.

atenção para as diferenças entre os textos, mas também coloca em foco as transformações que a ideia jurídica sofre nesse processo de deslocamento³⁹.

Desta forma, as aproximações intelectuais entre os autores permitem a circulação de ideias, o trânsito dos conceitos que constituem a disciplina. E ao circularem e traduzirem-se em cada localidade, sofrem as adaptações necessárias quando entram em contato com contextos diversos. Trata-se de verificar, portanto, a maneira particular, muito específica e localizada com que as categorias e estruturas teóricas circulam e, conseqüentemente, são relidas e readaptadas em espaços diversos, dadas as circunstâncias que são, inevitavelmente, particulares e locais⁴⁰.

O próximo capítulo destina-se ao desenvolvimento da segunda parte desta pesquisa, uma abordagem mais particularizada, local, em que se estuda como os conceitos de centralização e descentralização se relacionaram com o contexto político de cada uma daquelas nações ibero-americanas. Ao final, no terceiro capítulo, serão realizadas as comparações entre os discursos dos administrativistas analisados.

3 AS NAÇÕES E OS CONCEITOS

Uma vez delineados esses espaços de trocas entre os administrativistas, é fundamental destacar o segundo momento desta pesquisa: o trânsito dos conceitos de centralização e descentralização e sua mobilização, pelos autores de direito administrativo, nos manuais da disciplina.

De fato, a perspectiva global da história do direito que considera os espaços transnacionais de circulação dos conceitos também deve manter em seu horizonte as traduções culturais que ocorrem nestes deslocamentos e, por consequência, a importância das relações locais, numa dinâmica complementar. Assim, uma história do direito global se converte na história de inúmeros processos de tradução cultural do saber normativo em diferentes lugares⁴¹. A partir desse movimento é possível

³⁹ FLORES, Alfredo de Jesus Dal Molin; MACHADO, Gustavo Castagna. Tradução Cultural: um conceito heurístico alternativo em pesquisas de história do direito. **História e Cultura**, Franca, v. 4, n. 3, p.118-139, dez. 2015, p.125-126. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/255217>. Acesso em: 5 mar. 2025.

⁴⁰ FONSECA, Ricardo Marcelo. *Tradition, translations, betrayals. Dialogues among legal cultures*. **Revista História do Direito**, Curitiba, n. 1, p. 351-362, jul-dez 2020. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/historiadodireito/article/view/78734/42942>. Acesso em: 5 mar. 2025.

⁴¹ DUVE, Thomas. Historia del Derecho como Historia del Saber Normativo. **Revista de Historia del Derecho**, Buenos Aires, n. 63, p.1-60, jun. 2022. Disponível em:

afirmar que também as vicissitudes políticas locais influenciaram na adaptação e ressignificação dos conceitos no momento da sua tradução.

Tanto a circulação transnacional quanto a ressignificação local se tornam elementos de análise importantes quando se pretende compreender os conceitos de centralização e descentralização. Dito de outro modo, as aproximações e pontos de contato entre os autores que se percebem além das fronteiras nacionais não podem prescindir das perspectivas locais, culturais e políticas mediadas por essas mesmas fronteiras, essenciais para a construção do conteúdo destes conceitos polissêmicos.

Este capítulo concentra-se nos cinco países selecionados para análise nesta pesquisa: Espanha, Portugal, México, Argentina e Brasil, nessa ordem. Como mencionado na introdução, a escolha desses países se justifica pela relação colonial entre as nações ibéricas e americanas e pelas inevitáveis consequências desse processo, como a construção de uma cultura jurídica compartilhada. Além disso, as nações americanas escolhidas destacavam-se na região pelo maior desenvolvimento político e econômico, o que lhes conferia relevância científica e cultural em detrimento dos demais países. Outro ponto em comum relevante entre as nações eleitas é a recorrente tensão entre o centro e as localidades ao longo do século XIX, seja por meio de movimentos separatistas, seja pela disputa jurídico-política em torno do conceito de federalismo, mais um fator que fundamenta sua escolha para esta pesquisa.

Cada subcapítulo corresponde a um país. Inicialmente, será realizado um apanhado geral dos eventos histórico-políticos de cada localidade, partindo, depois, para o estudo direto das fontes primárias destacadas (doutrinas de direito administrativo publicadas no recorte temporal escolhido), e, enfim, a análise entrelaçada do discurso dos autores e do seu contexto de produção.

3.1 O FRAGMENTADO CENÁRIO POLÍTICO ESPANHOL

“Quedose España al pronto sin saber lo que le pasaba y como quien ve visiones. No era para menos. ¡Un pronunciamiento de veras, que derrocaba la dinastía! Por fin el país había hecho una hombrada, o se la daban hecha: mejor que mejor para un pueblo meridional. De todo se encargaban marina,

ejército, progresistas y unionistas. González Bravo y la Reina estaban ya en Francia cuando aún ignoraba la inmensa mayoría de los españoles si era el Ministerio o los Borbones quienes caían “para siempre”, según rezaban los famosos letreros de Madrid. No obstante, en breve se persuadió la nación de que el caso era serio, de que no sólo la raza Real, sino la monarquía misma, iban a andar en tela de juicio, y entonces cada quis que se dio a alborotar por su lado. Sólo guardaron reserva y silencio relativo aquellos que al cabo de los siete años habían de llevarse el gato al agua.”⁴²

Nascida na Corunha, em 16 de setembro de 1851, Emília Pardo Barzan foi uma nobre e aristocrata espanhola, proveniente de uma família liberal. Dedicou sua vida à crítica literária, à política, ao feminismo, sendo uma das maiores influenciadoras do naturalismo no país. Em 1883 publica o livro *La Tribuna*, a primeira novela naturalista espanhola, tendo como protagonista Amparo, uma jovem humilde que vive na cidade fictícia de Marineda onde trabalha com seu pai em uma fábrica de charutos. Quando em setembro de 1868 a Espanha vivencia o destronamento da Rainha Isabel II e o início do Sexênio Democrático, muitas operárias da fábrica simpatizam com os ideais republicanos, e dentre elas está Amparo, que diariamente lê os jornais e, aos poucos, vai abraçando o projeto republicano, despontando como líder revolucionária dentro do microssistema da fábrica, conclamando todos e todas em prol da República e, conseqüentemente, das ideias federalistas. Balzán descreve um verdadeiro “federalismo improvisado”, uma das duras leituras da realidade espanhola durante a efêmera e passageira Primeira República, que durou desde fevereiro de 1873 até dezembro 1874. Neste curto período, as questões envolvendo a forma de Estado e os limites de uma maior ou menor centralização-descentralização política e administrativa dominavam o cenário político.

As questões federalistas na Espanha possuem uma história marcada por nomes como Pi y Margall, Gumersindo de Azcárate e Emilio Castelar, seus principais expoentes políticos. Esses líderes, idealizadores da Primeira República, acreditavam firmemente que a adoção de um Estado federal poderia resolver, de forma definitiva, o problema do independentismo e do separatismo em algumas regiões da Espanha⁴³.

O processo de construção do Estado espanhol, ao longo do século XIX, foi marcado pela alternância entre a monarquia constitucional e esse curto, porém

⁴² BARZÁN, Emilia Pardo. *La Tribuna*. Biblioteca Virtual Universal, 2003. p.30.

⁴³ GARCÍA, Antonio Rivera. La idea federal en Pi y Margall. *Araucaria Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, Sevilla, v. 2, n. 4, p.113-141, jun./dez. 2000. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/282/28220405.pdf>. Acesso em: 2 fev. 2024.

marcante, período republicano, mas o processo revolucionário que colocou em marcha a construção da nação espanhola se iniciou em 1808, com a invasão napoleônica, e desenvolveu seu primeiro período até 1840. Esse primeiro momento da construção estatal espanhola serve de divisa entre uma fase monárquica ainda marcada pela racionalidade do Antigo Regime, e o Estado que se constrói sobre as ruínas dessa monarquia. A segunda fase, de institucionalização dessa nova racionalidade estatal moderna, foi especialmente intensa durante o reinado de Isabel II, entre 1833 e 1868, quando se constrói a maior parte dos componentes que definiram o Estado espanhol. Depois disso, durante o Sexênio Revolucionário (1868- 1874) e a Restauração Borbônica (1874-1923), novas peças foram sendo adicionadas a esse panorama, e por isso é possível afirmar que o *longo* século XIX corresponde ao período de estruturação estatal espanhola⁴⁴.

Em meio a esse processo, a Primeira República espanhola pode ser considerada um ponto fora da curva, mas os *founding fathers* do federalismo espanhol apareceram muitos anos antes da sua implementação como projeto político, e sua história se enrosca com a do próprio partido republicano, uma vez que republicanismo e federalismo, nesta fase embrionária da política espanhola, muitas vezes eram tidos como sinônimos. A história remonta aos antigos liberais que, deixando de apoiar o modelo constitucional de 1812, passaram a fazer parte do movimento liberal progressista, isso a partir de 1840, sendo direta e fortemente influenciados não só pela Constituição dos Estados Unidos, mas também pelos discursos democráticos, republicanos e socialistas europeus. Mas para que aquele pensamento democrático inclusivo e participativo idealizado pelos liberais progressistas funcionasse de fato, na prática, a arquitetura federal pensada por eles deveria passar pela manutenção e controle das regiões territoriais esparsas da nação.

Vê-se, portanto, que a história do federalismo espanhol começou muito antes da Primeira República, quando o Estado liberal ainda era desenhado. Até 1854 a política foi marcada por um tom mais conservador, com o liberalismo doutrinário disputando espaço com o republicanismo, este que só vai alcançar um verdadeiro e mais claro poder a partir da abertura política trazida pela revolução de 1854 e o início do Biênio Progressista. Esse período representou uma nova oportunidade política que

⁴⁴ PRO, 2019, p.38.

permitiu aos *demo-republicanos*, ou seja, aquele corpo político que ainda não se apresentava completamente alinhado e fortalecido no jogo político, a ganhar a visibilidade e força necessárias para, justamente, acelerar sua efetiva organização. Cidades como Madrid, Barcelona, Valencia, Granada, entre outras, ganharam comitês republicanos que participaram ativamente das eleições para as cortes constituintes, além do que a imprensa republicana – antes sufocada – voltou à esfera pública com periódicos como *La Europa*, *El Tribuno*, *Adelante*, entre outros⁴⁵.

Em termos ideológicos, democratas e republicanos divergiam em alguns temas⁴⁶. Muito embora suas raízes fossem próximas, ainda se percebiam diferenças estruturais significativas entre eles, estas que se ampliaram depois de 1856, quando se produz uma reformulação gradual do discurso democrático, com a superposição da soberania individual ao dogma da soberania nacional, sendo que a democracia passou a ser associada à liberdade absoluta e à autonomia do indivíduo. Se antes a ideia de autonomia individual se vinculava com a participação das pessoas na sociedade, pouco a pouco essa ideia de participação foi deixando de existir, e um súbito *medo das massas* e os seus possíveis efeitos negativos substituiu a liberdade e os direitos individuais. Democracia passou a ser definida como a garantia de um conjunto de direitos naturais, inalienáveis e ilegisláveis cuja garantia era indispensável. A democracia moderna *partia do* indivíduo para constituir o Estado, e não o contrário⁴⁷.

Apesar destas fissuras teóricas, o quadro político espanhol muda quando, a partir de uma série de acordos políticos, é proposta uma união progressista-democrática, pacto que buscava destruir a calamitosa situação política que se desenhava na Espanha até então, e nomear por sufrágio universal direto uma assembleia constituinte que decidiria os rumos do país, inclusive no que se referiria ao seu modo de governo. A junção de forças se justificava pois ambos os lados buscavam, em verdade, “*revitalizar la vida política mediante la extensión de los derechos políticos y sociales*”⁴⁸. Em geral, todos – democratas tradicionais e republicanos progressistas – culpavam a rainha Isabel II pelo atraso do país e pela

⁴⁵ PEYROU, Florencia. **La Primera Republica auge y destrucción de una experiencia democrática**. Madrid: Ediciones Akal, 2023. p.60-61.

⁴⁶ PEYROU, 2023, p.65.

⁴⁷ *Ibid.*, p.66.

⁴⁸ *Ibid.*, p.75.

grave crise econômica e social que assolava a Espanha, e a regeneração da pátria em nome da soberania se fazia mais do que necessária.

Após algumas tentativas fracassadas de revolução, finalmente em 14 de setembro de 1868 a sublevação se estende rapidamente por toda a Andaluzia, quando no dia 28 do mesmo mês, já em Madrid, se constitui uma junta provincial e, enfim, decreta-se o fim do reinado de Isabel II.

A *Gloriosa* teve um impacto significativo no período que viria posteriormente, a Primeira República, pois foi a porta de entrada para um período convulsivo, uma nova tentativa de experiência democrática, mas acabou contribuindo para a sinonímia futura entre república e anarquia⁴⁹. Este foi o último momento em que a burguesia, de fato, protagonizou um movimento que pudesse ser considerado revolucionário, mas que na verdade pretendia mais acabar com o reinado de Isabel II e com a prática política moderada que, desde 1845, falseava a natureza monárquico-constitucional daquele regime⁵⁰. Nesse momento, o principal teórico republicano, Pi y Margall, considerava então o federalismo como a única forma de romper com a ordem pré-estabelecida, e a única dedução política lógica que pudesse abarcar as premissas da liberdade individual. O federalismo parecia ser um dos últimos progressos do pensamento político europeu⁵¹.

A implantação apressada do modelo de Estado federal na Espanha, sem uma detida reflexão teórica sobre suas implicações, resultou no fracasso deste período que deságua no surgimento da Primeira República, e pode ser creditado a uma soma de fatores dentre os quais se inclui a falta de experiência e maturidade democrática do próprio Estado espanhol. É por isso, também, que a ideia de federalismo viria a ser diretamente relacionada com caos, desordem e separatismo.

Diante deste nebuloso quadro político é possível afirmar que ao longo do Sexênio democrático o republicanismo – definido agora como um *republicanismo federal* – teve de lidar com uma conturbada realidade social e, também, com a consolidação do próprio Partido Republicano Federal em si, dada a intensa alteração de suas bases e a dinâmica, ora mais próxima, ora mais afastada, com os democratas. O republicanismo do Sexênio também contou com uma ampla e variada gama de

⁴⁹ PEYROU, 2023, p.81.

⁵⁰ ARTOLA, Miguel. **Historia de España dirigida por Miguel Artola**: La burguesia revolucionaria (1808-1874). Madrid: Alizanza Editorial Alfaguara, 1977. p.339.

⁵¹ CARR, Raymond. **España (1808-1939)**. Oxford: At The Clarendon Press, 1966, p.303.

jovens influenciados pela nova onda democrática, cheios de vontade política, o que também não se mostrava fácil de controlar e estruturar⁵².

Além disso não se deve subestimar a presença das próprias lideranças burguesas dentro do Partido Republicano, inclusive a partir de homens com credenciais especiais como uma boa prática jurídica, por exemplo. Por outro lado, o movimento republicano em si, sua massa, era formado principalmente por trabalhadores e pessoas humildes, aumentando a distância entre a *cabeça* e os *membros* deste corpo. Diante dessa realidade nebulosa, era claro que não havia, em 1868, um projeto real de construção de um novo Estado federal⁵³.

De fato, essa intensa massa de atores e propostas políticas fez com que, especialmente nesses primeiros meses, ninguém prestasse a devida atenção ao conflito de opiniões sobre o próprio modelo de Estado espanhol que se queria organizar, seja pela via da *centralização-unitarismo* ou da *descentralização-federalismo*, e a questão de fundo, qual seja, sobre quais princípios deveria se assentar uma futura federação espanhola, sequer foi devidamente debatida. Logo, nos primeiros momentos do republicanismo do Sexênio não havia um consenso sobre o que o vocábulo *federalismo* poderia significar como forma de organização jurídico-política do poder⁵⁴.

Neste sentido, desde o início do Sexênio o republicanismo foi aceito como sinônimo de federalismo, dada a falta de reflexões teóricas mais intensas e profundas sobre o assunto. Mas esse federalismo também se relacionou com o despertar de um *regionalismo*, isso diante das demandas das províncias em detrimento do poder central. Esse fenômeno, naquele momento, se relacionava com a ideia de estabelecer um regime participativo para que a política se adequasse aos interesses locais de uma forma mais cômoda e efetiva. Diante desse quadro, diferentes juspublicistas entendiam o federalismo de diversas formas, e esse seria um dos principais conflitos teóricos do período⁵⁵.

⁵² GABRIEL, Pere. Republicanismos y Federalismos en la España del siglo XIX: el federalismo catalán. **Historia y Política**, n. 6, p.31-56, 2001. Disponível em: https://ddd.uab.cat/pub/artpub/2001/239013/hisypol_2001n6p31iSPA.pdf. Acesso em: 15 fev. 2024.

⁵³ GABRIEL, 2001, p.34.

⁵⁴ CAGIAO Y CONDE, Jorge. **Tres maneras de entender el federalismo**: Pi y Margall, Salmerón y Almirall. La teoría de la federación en la España del siglo XIX. Madrid: Biblioteca Nueva, 2014. p.144.

⁵⁵ PEYROU, 2023, p.139.

Esse complexo e fragmentado fenômeno político teve seus reflexos quando, em 1869, se discute e se aprova, nas cortes constituintes, a Constituição monárquica,, Amadeo de Saboya, em 16 de novembro de 1870, é eleito com 191 votos do total de 311⁵⁶. Menos de três anos depois, em 11 de fevereiro de 1873, depois de inúmero e conturbados acontecimentos que não são objetos desta pesquisa, o Rei abdica do trono, o que exigiu uma resposta rápida e urgente por parte das Cortes, dando margem, enfim, ao triunfo – ao menos momentâneo – dos republicanos. Foi neste contexto que se abriu a possibilidade de proclamação de uma nova forma de Estado, esta que, com o declínio da monarquia constitucional, apareceu como uma forma até mesmo lógica dado o momento que se vivia. Da Assembleia Nacional, 258 votos foram a favor e apenas 32 contra o novo regime federal.

Os únicos quatro presidentes da Primeira República - Figueras, Pi y Margall, Salmerón y Castelar – eram advogados ou catedráticos universitários, ou seja, *“intelectuales que odiaban la violencia”*⁵⁷. Diante dessa postura diplomática, a tarefa destes políticos seria transformar esse arremedo institucional que havia sido deixado pela Gloriosa em uma República efetivamente federal, e para tanto essa transformação deveria ser sancionada por uma máquina devidamente autorizada para uma definição constitucional, qual seja, as Cortes Constituintes⁵⁸.

A primeira presidência foi ocupada por Estanislao Figueras, advogado barcelonês que, ao fim e ao cabo, agradava a todos e não incomodava a ninguém. Figueras enfrentou um início de governo difícil e conflituoso, contando até com uma tentativa de golpe de Estado por parte dos republicanos radicais, que foi rapidamente contida. A partir de então, a única força política, agora devidamente consolidada no espaço de poder, seriam os republicanos, já que a força dos radicais havia diminuído consideravelmente⁵⁹.

⁵⁶ Sobre Amadeo de Saboya, afirma Raymond Carr que “El nuevo monarca no suscitaba ningún entusiasmo. Se le insultaba en los teatros de Madrid y la aristocracia le recibió fríamente. Su corte era una colección lúgubre y protocolaria de generales y políticos revolucionarios. Con todo, si la monarquía constitucional hubiera podido funcionar en España, hay que decir que Amadeo era el hombre ideal para el papel de rey constitucional. Su comprensión del sistema era tal vez excesivamente simplista: su conducta, dijo una vez, estaría dictada por la mayoría parlamentaria de la mitad más uno”. Ver em: CARR, Raymond. **España (1808-1939)**. Oxford: At The Clarendon Press, 1966. p.310.

⁵⁷ ARENAS, José Antonio Piqueras. **La Revolución democrática (1868-1874)**. Cuestión Social, colonialismo y grupos de presión. España: Ministério de Trabajo y Seguridad Social, 1992. p. 317.

⁵⁸ *Ibid*, p.318.

⁵⁹ ARTOLA, 1977, p.364.

Em 1º de junho, com a abertura das Cortes, aprova-se a lei que formaliza o novo regime: “*La forma de Gobierno de la nación Española es la Republica democrática federal*”. Figueras se demite e se marcha a França, momento em que Pi y Margall desponta como a figura de confiança que colocaria aquele governo nos eixos, já que, com pouquíssimas semanas de existência, havia enfrentado grandes tempestades. O objetivo prioritário naquele momento, contudo, era a aprovação de uma Constituição republicana, e para tal finalidade nomeou-se uma comissão de vinte e cinco indivíduos, presidida por Nicolas Salmerón⁶⁰. No projeto apresentado, o Estado espanhol receberia uma nova organização territorial que consistiria em incorporar as províncias em 13 Estados peninsulares, 2 insulares, 2 americanos, e um número não determinado de territórios (Filipinas e possessões na África). Muito embora inspirado pelo federalismo doutrinal estadunidense e suíço, este projeto espanhol tinha pouca relação com as dinâmicas políticas desses dois países, cujas bases federais arrancavam de realidades históricas já pré-existentes, ao contrário da Espanha, cujo projeto federal se baseava em uma abordagem teórica que partia dos indivíduos e terminava com a ideia de federação⁶¹.

Esse conflito de ideias não ficou restrito ao debate nas Cortes. Os federais das províncias, então favoráveis a uma tese confederal, decidem por conta própria constituírem-se em cantões, estes que seriam uma antecipação do que viria a ser uma organização territorial e política posterior. Para este movimento iriam concorrer três fatores: a impaciência dos federalistas, os federalismos de modelos internacionais e, ainda que em menor medida, as reivindicações do proletariado. Este movimento cantonal tomou proporções significativas e em pouco tempo adquiriu um caráter generalizado pelo território espanhol, gerando sérias preocupações aos republicanos, temerosos com as consequências deste federalismo que, naquele momento, se confundia com o cantonalismo⁶².

⁶⁰ O catedrático de metafísica Nicolas Salmerón, que chegaria a Presidente da Primeira República espanhola, em um mandato marcado por grande instabilidade política em função das lutas cantonalistas, nasceu em 10 de abril de 1838, em Almeria, falecendo em 20 de setembro de 1908, na França. Na Universidade de Granada foi colega de classe de Giner de los Rios, estudando Direito e Filosofia. Findou seus estudos na Universidade de Madrid, onde foi discípulo de Julián Sanz del Río, quem lhe apresentou a obra de Krause, tornando-o, também, um expoente do krausismo espanhol. Ver em: REAL ACADEMIA DE LA HISTORIA. **Nicolás Salmerón y Alonso**. Madrid: Ministerio de Ciencia, Innovacion y Universidades, 2018. Disponível em: <https://historia-hispanica.rah.es/biografias/40155-nicolas-salmeron-y-alonso>. Acesso em: 10 fev. 2024.

⁶¹ ARTOLA, *op. cit.*, p.365.

⁶² *Ibid*, p.366.

Em certa ocasião um intransigente deputado federalista de Castellon inclusive disparou: “*El cantón es la consecuencia logica de la republica federal*”, dando um argumento de excelência aos conservadores antifederalistas que então usavam o cantonalismo para demonstrar que o republicanismo conduzia à anarquia. A revolta guinava a Primeira República ao campo da direita, levando a bancarrota imediata da política de persuasão e legalismo de Pi y Margall⁶³.

Federalismo passou a ser associado a desgoverno, e as forças políticas, novamente, são redimensionadas, levando a burguesia a um campo mais conservador, fazendo com que os radicais unissem forças com os antigos federalistas para formar o partido republicano unitário, cuja existência refletia a transformação burguesa dos últimos anos. Esse novo reposicionamento político burguês rejeitava as reformas socialistas em todos os sentidos, entendidas como a negação da liberdade e do progresso.

O rompimento com a ideia federal estava dado e a situação, já fora do controle, fez com que o governo fosse incapaz de retomar a ordem. A partir de então a República experimentou um giro conservador com a chegada ao poder de Salmerón e Castelar. É possível creditar esse fato ao movimento cantonal que, representando o auge de uma escalada de conflitos social e política, foi o agente responsável pelo desmantelamento dessa primeira experiência republicana espanhola. Muitos republicanos não entendiam que era preciso esperar a elaboração de uma Constituição para o estabelecimento de uma federação de cima para baixo, e essa impaciência acabou precipitando o que pode ser considerado um golpe de Estado para tornar realidade todas essas aspirações. Esse fato, aliado às inimizades entre os setores republicanos, a falta de experiência democrática e a própria queda de Pi y Margall aceleraram a ruína republicana⁶⁴.

A pressa de um significativo setor republicano em ver realizado, na prática, a ideia de um Estado federal, e a falta de instrumentos políticos para manejar com o movimento cantonal, fizeram com que o sonho deste federalismo de fato, com poderes políticos descentralizados e participação popular, fosse rapidamente pulverizado e, paradoxalmente, num movimento reverso, acabou por abrir espaço ao giro conservador de característica unitária.

⁶³ CARR, 1966, p.323.

⁶⁴ PEYROU, 2023, p.325-326.

Catedrático de metafísica, Salmerón entendia que para preservar a unidade da Espanha era necessário recorrer aos generais e ao exército, tratando os cantonalistas como criminosos. Apresentou um modelo de federalismo diretamente influenciado pelo movimento krausista espanhol⁶⁵, movimento que, devido ao papel crucial de figuras como Julian Sanz del Rio⁶⁶, Francisco Giner de los Rios⁶⁷ e Gumersindo de Azcárate, encontrou uma boa porta de entrada através das elites espanholas e também entre intelectuais que, na realidade, não eram de todo krausistas, mas sofreram uma ou outra influência da teoria⁶⁸.

Os estudiosos do tema costumam definir que o federalismo krausista não é, de fato, um modelo federal – aquele que provém da teoria de um pacto, no estilo pimargaliano –, mas sim de um Estado regional ou descentralizado. Deste modo, a

⁶⁵ Nascido em 1781, em Eisenberg, e falecido em 1832, em Munique, Karl Friedrich Krause foi um filósofo alemão pertencente à escola idealista. Embora menos importante do que outros autores desta corrente, Krause teve uma peculiar e importante projeção fora da Alemanha, sobretudo na Argentina e no Brasil. Ver em: KARL CHRISTIAN FRIEDRICH KRAUSE. In: HARO, Pedro Aullón de. **Diccionario Historico de la Traducción en España**. Disponível em: <https://phte.upf.edu/dhte/aleman/krause-karl-christian-friedrich/>. Acesso em: 10 jun. 2024.

⁶⁶ Julian Sanz del Rio é considerado o fundador do krausismo espanhol. Nascido no dia 13 de março de 1814, foi educado por seu tio materno, Fermín del Rio, e cursou direito na Universidade del Sacromonte de Granada, entre 1830 e 1833, continuando o curso em Toledo (1834), para então retornar a Granada e terminá-lo em 1836, onde então se licenciou e doutorou em Direito Canônico. Nessa mesma Universidade de Granada se torna professor desta disciplina. Mas por um decreto de 16 de junho de 1843 foi nomeado Professor interino de História da Filosofia na Universidade Central, sendo então obrigado a ir a Alemanha estudar por dois anos a doutrina que tornou aquele país potência mundial. Dirigindo-se a Heidelberg, entrou em contato com os discípulos de Karl Christian Friedrich Krause, cuja filosofia já era por ele conhecida em razão do contato anterior, em Madrid, com a bibliografia de Ahrens (em seu Curso de Direito Natural). Foi assim que Julian Sanz del Rio, retornando à Espanha, dotado dos conhecimentos adquiridos sobre o krausismo, promove uma verdadeira reforma mental e moral no povo espanhol. Ver em: REAL ACADEMIA DE LA HISTORIA. **Julián Sanz Del Rio**. Madrid: Ministerio de Ciencia, Innovacion y Universidades, 2018. Disponível em: <https://historia-hispanica.rah.es/biografias/40911-julian-sanz-del-rio>. Acesso em: 10 fev. 2024.

⁶⁷ Nascido em 10 de outubro de 1839, em Málaga, e falecido em 17 de fevereiro de 1915, em Madrid, Giner de los Rios foi Professor de Filosofia do Direito e educador. Obteve seu diploma de bacharel depois de estudar em Cádiz e Alicante, e depois seguiu seus estudos em Barcelona e Granada, formando-se em Direito em junho de 1859. Obteve seu título de Doutor pela Universidade de Madrid em 1865, e no ano seguinte prestou e foi aprovado no concurso para Professor titular da cátedra de Filosofia do Direito e Direito Internacional. Mas em 1868 foi removido de sua disciplina por ter protestado, em uma carta enviado ao Ministro de Obras Públicas, Manuel de Orovio, contra a expulsão da Universidade de dois proeminentes professores krausistas: Sanz del Río e Nicolás Salmerón. Em 1868 os três foram reintegrados pelo Governo que emergiu da Revolução de setembro de 1868. A partir de então, até o início da Restauração, durante o Sexênio Revolucionário, as relações de Giner foram frutíferas no campo da educação, contudo, não conseguiu completar todas as suas aspirações reformistas, de modo que concentrou suas energias, depois, na fundação da Institución Libre de Enseñanza, juntamente com outros krausistas. Ver em: REAL ACADEMIA DE LA HISTORIA. **Giner De Los Rios**. Madrid: Ministerio de Ciencia, Innovacion y Universidades, 2018. Disponível em: <https://historia-hispanica.rah.es/biografias/20482-francisco-giner-de-los-rios>. Acesso em: 10 fev. 2024.

⁶⁸ No campo jurídico foram as obras do alemão Heinrich Ahrens que difundiram a teoria.

ideia de federalismo krausista seria a de um nacionalismo unitário compatível com alguns graus de descentralização, sobretudo aquelas em âmbito local⁶⁹. A preferência krausista era por um Estado federal que não fosse entendido por um modo contratualista como na teoria de Pi y Margall, mas sim num sentido orgânico, como uma integração de elementos das pequenas localidades consideradas em si mesmo⁷⁰.

Ainda assim, as questões das insurreições cantonalistas continuavam a ameaçar o regime, e em 6 de setembro de 1873 Salmerón se demite como chefe de Executivo e a Primeira República vive seus últimos momentos com seu último Presidente, Emilio Castelar.

De 20 de setembro de 1873 a 3 de janeiro de 1874 Castelar governou por decreto, depois de suspender as garantias constitucionais do país, mas em 3 de janeiro, quando as sessões das Cortes foram retomadas, sofreu a derrota parlamentar que levou a sua demissão, dando lugar ao golpe de Estado de Manuel Pavía⁷¹. Embora ele não representasse um típico general reacionário, o golpe era o retorno à teoria clássica do liberalismo militar que anunciava o exército como um representante da vontade nacional⁷².

Os motivos pelos quais a Primeira República espanhola não triunfou como previsto são analisados sob vários aspectos diversos. O geógrafo Gonzalo de Reparaz Ruiz escreveu, em 1947, um pequeno artigo intitulado *Federalismo Hispano*

⁶⁹ CAGIAO Y CONDE, 2014, p.154-160.

⁷⁰ MARTÍN, Sebastián. La Utopía Krausista: Autonomía del Sujeto (individual y colectivo) en la polémica jurídica española (1870-1900). **Quaderni Fiorentini per la Storia del Pensiero Giuridico Moderno**, Florença, v. 43, tomo I, p.481-539, 2014. p.533. Disponível em: <https://idus.us.es/bitstream/handle/11441/73843/La%20utopia%20C3%ADa%20krausista.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 5 mar. 2024.

⁷¹ “El 18 de septiembre, apenas controlada la situación en Málaga, quedó disuelto el Ejército de Andalucía, siendo nombrado entonces Manuel Pavía y Rodríguez de Alburquerque capitán general de Castilla la Nueva, una vez más. Desde este cargo protagonizó el golpe de Estado de 3 de enero de 1874, intentando evitar la caída de Castelar y la vuelta a la situación del verano anterior. En esa fecha disolvió las Cortes y se encontró con el poder sin desearlo, entregándolo de inmediato a una representación de varios partidos encabezados por Serrano, negándose a aceptar puesto alguno en el nuevo gobierno. Fue aquél el episodio clave de su vida pública. El fiscal que intervino más tarde en el proceso para que le fuese otorgada la Gran Cruz de San Fernando afirmaba que, en ese momento, el general [...] salvó indudablemente a la sociedad y a la Patria y, sobre todo, al Ejército condenado a perecer en manos de los demagogos dueños del poder’. Pero un fondo de contradicción mantendría siempre luces y sombras sobre la necesidad de lo ocurrido en aquella jornada. En consecuencia, andando el tiempo, el mismo Pavía manifestó que no se vanagloriaba de aquel acto de fuerza, pero tampoco se arrepentía; a pesar de haberse visto obligado a obrar contra su voluntad”. Ver em: REAL ACADEMIA DE LA HISTORIA. **Manuel María Pavía y Rodríguez de Alburquerque**. Madrid: Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, 2018. Disponível em: <https://historia-hispanica.rah.es/biografias/35767-manuel-maria-pavia-y-rodriguez-de-albuquerque>. Acesso em: 10 fev. 2024.

⁷² ARENAS, 1992, p.326.

e *Ibérico*, texto publicado na revista suíça *L'Action Fédéraliste Européenne*, que apesar de pouco conhecido recebeu a recente tradução de Enric Mendizàbal⁷³. Neste pequeno ensaio o geógrafo analisa as virtudes e fracassos da Primeira República espanhola justamente a partir da visão territorial. Sugere que o “fiasco” - usando exatamente esta palavra - da Primeira República deu-se porque o projeto constitucional desagradava ambos os lados: agitava os conservadores, e era muito lento para os progressistas. Além disso, caos e dissolução geral pairavam com guerras civis, agravado pelo fato de que a Constituição, muito imprudentemente, dava aos Estados o direito de arrecadar impostos, contratar empréstimos e manter tropas. Por isso, as ideias federalistas despertaram as províncias, que se proclamaram independentes uma das outras com suas próprias interpretações do estatuto federal. A desordem estava instalada, ou seja, federalismo era sinônimo de desordem territorial⁷⁴.

De todo o modo, ainda que fracassada a Primeira República, certo é que a entrada do federalismo no campo político espanhol ainda é atribuída ao extraordinário sucesso do trabalho do francês Proudhon, traduzido por Pi y Margall.

Um dos marcos mais importantes na história do federalismo espanhol acontece quando, poucos meses antes da Gloriosa, Pi y Margall traduz a obra de Proudhon, *El Principio Federativo*, e já no “*prólogo del traductor*” é possível perceber a admiração da geração de federalistas espanhóis, encabeçada por Pi, pelos ideais do francês. Afirmando tratar-se de um livro pequeno, mas bastante didático, ratifica os ensinamentos de Proudhon sobre as causas das instabilidades de todos os governos até então e por quê todos eles, até agora, não conseguiram sair desse ciclo danoso, não conseguindo consolidar nem a liberdade e nem a ordem. Em um aceno intenso às necessidades de manter a liberdade dos cidadãos contra sistemas de governo autoritários, o que gera os anseios de emancipação dos povos, é no sistema federalista que se deve encontrar a saída para todos estes dilemas, conduzindo os povos à democracia e à justiça, uma vez que o pacto federativo é um grande pacto

⁷³ MENDIZÀBAL, Enric. “Federalismo Hispano e Ibérico”: Un texto poco conocido de Gonzalo de Reparaz Ruiz. **Cuadernos de Geografía**, Valencia, v. 110, p.313-332, 2023. Disponível em: <https://ojs.uv.es/index.php/CGUV/article/view/25233/22923>. Acesso em: 10 fev. 2024.

⁷⁴ MENDIZÀBAL, 2023, p.326-327.

comutativo, sinalagmático e concreto, que salva, acima de tudo, a liberdade dos cidadãos, estabelecendo equilíbrio, paz e ordem (interna e externa)⁷⁵.

Longe de qualquer tendência desagregadora, Pi aproximava-se dos liberais ao estilo de Tocqueville, considerando que as variedades e liberdades locais são, justamente, a melhor maneira de acabar com aquilo que a uniformidade nacional verdadeiramente esconde, o despotismo⁷⁶.

Suas visões federalistas também serviram de inspiração ao projeto de Constituição Federal de 1873, o qual dava completa autonomia econômico-administrativa aos Estados, e também a possibilidade de articularem uma Constituição própria, desde que não se opusesse à arquitetura da Constituição Federal⁷⁷. Os *pais fundadores* da Primeira República espanhola – e aqui me refiro justamente ao grupo político precursor que se reuniu em torno dos ideais pimargallinos – projetaram um Estado federal que, territorialmente, fosse dividido entre a federação, as províncias e os municípios, implicando, necessariamente, um processo descentralizador, pois “*Pi y Margall y Proudhon querían una administración central muy pequeña*”⁷⁸.

Importante destacar, neste ponto, que para Pi y Margall federação e descentralização se referiam a coisas diferentes. A primeira deveria partir “*de abajo arriba*”, pois filha do pacto federativo entre todos os Estados-membros ou províncias, estes soberanos para limitar o poder federal. A segunda, por outro lado, partia “*de arriba abajo*”, pois filha do Estado e não das províncias ou unidades territoriais autônomas⁷⁹. E quando não existe o pacto federal, o máximo que se pode atingir é uma força descentralizadora, mas não o federalismo.

Antes mesmo do advento da Primeira República, ao longo da década de 60, as significativas mudanças ocorridas no conceito de democracia – já mencionadas acima – também refletiram na questão descentralização-federalismo. Como visto, a autonomia do indivíduo, base do discurso republicano-democrático, passou a se desvincular da ideia de participação popular, dado o medo da tirania da sociedade sobre o indivíduo, transformando-se agora numa “garantia”, num elemento de

⁷⁵ PROUDHON, Pierre-Joseph. **El principio federativo**. Madrid: Libreria de Alfonso Duran, 1872.

⁷⁶ GARCÍA, 2000, p.125.

⁷⁷ **Artículo 92.-** Los Estados tienen completa autonomía económico-administrativa y toda la autonomía política compatible con la existencia de la Nación. **Artículo 93.-** Los Estados tienen la facultad de darse una Constitución política, que no podrá en ningún caso contradecir a la presente Constitución.

⁷⁸ GARCÍA, 2000, p.130-131.

⁷⁹ *Ibid.*, p.141.

abstenção (e não de atividade). Diante disso, difunde-se a ideia de uma organização social que começa no cidadão e se alastra por uma série de “grupos orgânicos”, passando pela família, o município, a província e, enfim, o Estado, sendo que a única forma de garantia a harmonia entre estes entes era deixá-los atuar em completa liberdade. A federação, por isso, não era um meio de garantir a participação popular, mas sim o instrumento de garantia da liberdade e independência de cada ente menor⁸⁰.

Para além do projeto da Constituição espanhola de 1873 não houve outros arranjos institucionais que puderam, no sentido pleno do termo, ser considerados federais. Os genuínos projetos nacionais pensados por Pi y Margall, Castelar, Salmerón e Zorrilla não se inclinavam a quaisquer outras aspirações que não fossem, efetivamente, a descentralização administrativa e a colocação da estrutura administrativa do Estado a serviço dos cidadãos espanhóis⁸¹. Nesse aspecto, a Espanha desponta como o país cuja riqueza histórica evidencia as grandes tensões entre centro-periferia, tensões estas que marcaram a política e o direito do XIX. A perspectiva de estudos históricos em torno deste período revela-se bastante dinâmica, pois o problema iminente da desagregação territorial era um dos mais graves a ser enfrentados pelos estudiosos – e também políticos – que temiam uma desagregação total do país devido a forças centrífugas. Por isso, as localidades, ou seja, os pueblos, municípios e províncias, adquiriam um protagonismo difícil de ser negado.

Diante deste quadro, esforçou-se a doutrina em elaborar os discursos em torno dos conceitos de centralização e descentralização (ou *excentralización*). Esses discursos, nem sempre harmônicos entre si ou reflexos precisos da realidade, buscavam não só preencher um vazio teórico no campo jurídico, mas também serviam como fontes de discursos parlamentares e propaganda política, demonstrando a volatilidade de seus argumentos. Noutras palavras, a instabilidade política espanhola foi campo fértil para a produção acadêmica sobre os conceitos aqui escolhidos, ao mesmo tempo em que esta influenciou diretamente aquela agenda.

⁸⁰ PEYROU, 2023, p.67.

⁸¹ MONTSERRAT, Ángel Duarte. Pi Y Margall y el Federalismo em España. Historia de Federales, Historia Republicana. **Historia y Política**: Ideas, procesos y movimientos sociales, Madrid, n. 6, p. 7-30, 2001. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=265182>. Acesso em: 5 fev. 2024.

É com base nisso que se passará, agora, a analisar as obras dos principais administrativistas espanhóis do período, buscando investigar quais argumentos foram utilizados pelos juspublicistas para estudar os conceitos de centralização e descentralização. A primeira obra é de Posada de Herrera, *Lecciones de Administración*. Depois, serão analisadas as obras de De la Serna, Manuel Colmeiro, Cos-Gayon, Gumersindo de Azcárate, Fermín Abella, Santamaria de Paredes, Fernando Mellado, Cuesta y Martín e Adolfo Posada.

3.1.1 AUTORES, DISCURSOS E CONTEXTO

No contexto desse intenso processo surge a discussão sobre centralização e descentralização, uma polêmica que atravessa o debate político e se desdobra também no campo acadêmico, nos discursos dos administrativistas. Paralelamente aos movimentos políticos, desenvolve-se a reflexão acadêmica sobre a melhor forma de organizar o novo Estado moderno pós-revolucionário, e tratar de centralização e descentralização é, em larga medida, tratar do surgimento e desenvolvimento do federalismo espanhol.

Num primeiro momento (1812), um esboço de uma consciência nacional já estava presente na Espanha antes mesmo da guerra da independência. Os liberais, em especial os deputados americanos, queriam aproveitar o momento conturbado para justificar a defesa de um certo pluralismo local e provincial, mas sem pretender oficializá-lo como a estrutura territorial do país. O objetivo era estabelecer a ideia de *provincia* tutelada pelo centro e, dentro dela, o município como unidade⁸².

Nessa fase embrionária os conceitos de centralização e descentralização ainda não são debatidos na doutrina. Nas discussões das Cortes de Cadiz é possível constatar o uso de alguns vocábulos representantes das forças centrífugas, como *federalismo*, mas vemos triunfar as palavras relacionadas ao movimento centrípeto, como *uniformidade* e *unidade*⁸³.

De fato, em Cádiz foram discutidos os conceitos de federalismo e autonomia, não pelos deputados espanhóis, mas sim pelos americanos, que sugeriram a

⁸² SESMA, Daniel Guerra. **El Pensamiento territorial del siglo XIX español (1812, 1869 y 1873)**. Sevilla: Athenaica, 2018. p.16-19.

⁸³ MARTÍN, Regina Polo. **Centralización, descentralización y autonomía en la España constitucional**. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid, 2014. p.386.

descentralização de seus territórios e uma relação federal com a Espanha peninsular sem, contudo, contrariar a definição da nação espanhola como *a reunión de todos os espanhóis de ambos os hemisférios*. O desafio maior dos deputados – converter a antiga monarquia espanhola em uma verdadeira nação – esbarrava no problema de conjugar a estrutura nacional peninsular com os territórios do ultramar⁸⁴.

É possível afirmar que a ideia de unificação e centralização que saiu vitoriosa das cortes gaditanas não foi nem de longe uma unanimidade, ao contrário, já nasceu no meio de uma disputa política que vai apenas se intensificar ao longo do dezenove. E no cerne desse entrave, o *federalismo* aparece como o maior temor dos congressistas, pois já associado à ideia de desagregação.

Até 1868, porém, esse Estado unitário e centralizado vai sentir o esgotamento de um constante assédio das tendências centrífugas, que começaram a abrir fissuras no seu seio. No triênio liberal (1820-1823) há uma leve tendência à retomada da discussão sobre o poder das localidades, abafada, depois, com a restauração absolutista de 1823-1833, quando desaparece qualquer possibilidade mínima de efetiva descentralização⁸⁵. O panorama só se altera definitivamente no segundo terço do século XIX, quando os conceitos de centralização e descentralização (ou *escentralización*) irrompem na vida pública e se tornam o centro do debate. É aqui que se situam as duas primeiras obras analisadas nesta pesquisa, *Lecciones de Administración*, de Posada Herrera, e *Instituciones de Derecho Administrativo*, de De la Serna, ambas publicadas em 1843.

Intelectuais que atuam também como políticos ou funcionários compunham o perfil do administrativista espanhol neste período. Mas não se tratava de escritores isolados que trabalhassem por conta própria. Ao contrário, as sociedades e revistas científicas os mobilizavam em volta de um projeto mais ou menos coletivo que respondia aos postulados do liberalismo moderado e da vontade de edificar um verdadeiro Estado administrativo espanhol⁸⁶.

Pode-se dizer que os discursos destes autores são diretamente influenciados pelo moderantismo (nome dado aos membros do Partido Moderado). No decênio de 1833 a 1843 a monarquia constitucional havia se imposto definitivamente como forma

⁸⁴ SESMA, 2018, p.23.

⁸⁵ MARTÍN, 2014, p.387.

⁸⁶ ALCOZ, Luis Medina. *Historia del Derecho Administrativo Español*. Madrid: Marcial Pons, 2022. p.303.

de Estado, e maior parte das medidas aprovadas nesse período significaram a liquidação da herança do Antigo Regime e a nova construção do espaço da metrópole sobre as bases de uma divisão provincial. Dentro dessa nova estrutura, os moderados viam o Estado como o grande impulsionador do crescimento econômico e social de que necessitava essa nova Espanha, de modo que um Estado forte deveria ser o objetivo a ser implementado. Durante o reinado de Isabel II foi o Partido Moderado o grande controlador do poder político, implementando um tipo de Estado que se identificava diretamente com uma administração centralizada⁸⁷.

Muito embora a Constituição de 1812 tenha se convertido no maior símbolo liberal, foi apenas com a Carta de 1837 que foi possível desenhar um verdadeiro Estado nacional. Exemplo disso foi a definição de uma política nacional limitada ao território da península e suas ilhas adjacentes, separada de um império colonial regulado por leis especiais. Mas os moderados não se contentaram com essas mudanças, e ao chegarem ao poder substituíram o texto constitucional pela então Constituição de 1845. A estrutura dos textos, contudo, representava uma continuidade na lógica de construção do Estado, e na escolha do centralismo como sua concepção fundamental. A proposta unitária de nação correspondia às características liberais essenciais como a igualdade de todos perante a lei, e qualquer resistência a ela se identificava como um resíduo do Antigo Regime e do absolutismo de então⁸⁸. O moderantismo espanhol, continuidade do liberalismo *doceañista*, se opunha a qualquer prática de governo progressista (que tendia a ser mais sensível à ideia de autonomia local), e tentava articular, ao mesmo tempo, os interesses da monarquia, da incipiente burguesia urbana e das velhas famílias aristocráticas⁸⁹.

Esse discurso de construção de um Estado forte é percebido na doutrina do primeiro autor a ser analisado nesta pesquisa, Posada de Herrera⁹⁰. Entre 1839 e

⁸⁷ PRO, Juan. **La Construcción del Estado em España**. Una Historia del Siglo XIX. Madrid: Alianza Editorial S.A., 2019. p.261-263

⁸⁸ *Ibid.*, p.286-288.

⁸⁹ ALCOZ, 2022, p.118.

⁹⁰ EAL ACADEMIA DE LA HISTORIA. **José Posada Herrera**. Madrid: Ministerio de Ciencia, Innovacion y Universidades, 2018. Disponível em: <https://historia-hispanica.rah.es/biografias/37758-jose-posada-herrera>. Acesso em: 10 jun. 2024. Catedrático da disciplina de Ciência Administrativa na Escola Especial de Madrid, José Posada de Herrera nasceu em Astúrias, no dia 31 de março de 1814, e faleceu em 7 de setembro de 1885. Foi um dos iniciadores desta disciplina no meio jurídico espanhol, destacando-se também no meio eleitoral como Ministro de *La Gobernación*, tanto que foi erguida uma estátua em sua homenagem em sua cidade natal de Llanes, visando perpetuar sua memória. Formou-se em direito pela Universidade de Oviedo, e foi admitido em junho de 1837 como advogado pelo Tribunal Regional daquela mesma cidade. Juntamente com suas atividades jurídicas,

1841, no início de sua carreira política, fez parte do Partido Progressista, mas a partir de 1842 ingressou nas filas do Partido Moderado, e no ano seguinte, já como Professor na *Escuela de Administración*, leciona, no *Ateneo de Madrid*, um curso de sessenta e seis lições que dá origem ao livro que foi aqui estudado, *Lecciones de Administración*⁹¹. O discurso inaugural reproduzido na obra Posada de Herrera deixa muito clara sua visão onipresente e constante da administração, que deve cuidar do homem desde que nasce até sua morte, acompanhá-lo como uma *madre cariñosa*⁹². E na sua primeira lição Herrera enfatiza que a administração é para todos os tempos e lugares, apontando a *unidad* como seu princípio fundamental, para que o governo tenha força suficiente para defender a ordem interna contra os inimigos externos.

Posada de Herrera acredita que a unidade é o fato mais importante das sociedades modernas, contudo, a unidade aqui diz respeito a um movimento territorial, sob o manto da monarquia, incluindo a uniformização da língua do país⁹³.

Quando introduz os termos *centralización* e *excentralización* no texto, Herrera o faz num sentido de direcionar as instituições e atividades administrativas do país para a capital – *centralización* – ou retirar a influência desta nos negócios das prefeituras e províncias – *excentralización*. Define que são movimentos absolutamente contrários, ou seja, não há como conciliá-los, uma vez que a tendência

cresceu seu interesse pela política, candidatando-se às eleições para as Cortes em 1839, quando conseguiu o cargo de deputado suplente, e, em 1840, entrou para os quadros oficiais. Foi assim que, em 1841, foi nomeado Ministro do Interior, com a função de harmonizar a legislação local. Mas sua longa carreira parlamentar durou até 1891, normalmente sendo eleito por Oviedo. Ideologicamente estava ligado ao movimento progressista, partido ao qual se filiou. Mas, com o passar dos anos, acabou migrando ao partido moderado e, depois, juntou-se ao Unión Liberal, tornando-se então um dos mais ferozes oponentes dos progressistas, consagrando um itinerário ideológico bastante versátil. Em 1843 foi nomeado Professor de Ciências Administrativas na Escola Especial de Administração do Ministério do Interior, estabelecida em Madrid.

⁹¹ O livro *Lecciones de Administración*, com três tomos, é dividido em sessenta e seis lições. Lançado muito antes do Biênio Progressista, numa fase marcadamente mais conservadora da política espanhola, o livro é escrito como se Herrera falasse diretamente com o leitor, numa espécie de transcrição de suas aulas.

⁹² HERRERA, José de Posada de. **Lecciones de Administración**. Tomo I. Madrid: Establecimiento Tipográfico, 1843. p.7-8.

⁹³ *Ibid.*, p.27. “Uno de los elementos mas poderosos que hay para dar unidad al gobierno de un pais, es hacer que todos los habitantes hablen una misma lengua y á nadie son desconocidos los esfuerzos que hizo don Alonso el Sabio con este objeto, y nos o lo procuro generalizar el language castellano cumpliendo com la órden de su padre de dar todas las leyes em lengua vulgar, sino que ademas tubo proyecto de sujetar á toda la nacion á un código general; proyecto señores grande, inmenso, pero irrealizable em aquella época, tan irrealizable que nosotros despues de haber trascurrido seiscientos años de desgracias y de experiencia no hemos podido realizar. Pues lo que nosotros no hemos podido realizar, don Alonso el Sabio lo emprendió, fué desgraciado por haberlo emprendido, pero le quedó esta gloria y á nosotros el testimonio vivo de que cuando las grandes medidas legislativas no están en consonancia con las necesidades y con el de la época, no pueden ser llevadas á cabo”.

centralizadora da capital de absorver para si todas as funções de administração e governo se choca com a vontade de emancipação das prefeituras e províncias, que buscam resolver por si próprias as questões que se apresentam⁹⁴. Para Herrera, escolher entre um modelo ou outro implicaria em verificar as vantagens e desvantagens de cada qual.

A centralização tem a seu favor o aumento da igualdade e da justiça nas decisões, pois todas provêm de um mesmo eixo central. Diz Herrera que nesses casos a lei é uma para todos, e não cabem interpretações distintas entre as províncias⁹⁵. Ao contrário, quando falta centralização as decisões administrativas se resolvem dentro dos próprios *pueblos* e províncias, de modo que as decisões podem se apresentar como desacertadas e as interpretações legais incompatíveis⁹⁶. Posada de Herrera trilha o caminho que confunde descentralização (ou *excentralizacion*, como ainda era utilizado o vocábulo) com desagregação, confusão, desamparo, características que, no debate parlamentar, eram identificadas no conceito de federalismo.

Herrera indica que outra vantagem da centralização é a boa administração e a boa ordem dos *pueblos* menores da Espanha. Para ele, as prefeituras destas localidades menores nem sempre eram confiadas a pessoas interessadas e confiáveis, de modo que a supervisão das autoridades superiores sempre seria imperfeita, e as necessidades reais destes lugares poderiam ser negligenciadas, desperdiçando a transferência de tributos. Assim, a centralização impede esse desperdício tão frequente, fazendo com que a contabilidade e o raciocínio sejam mais exatos e seguros⁹⁷.

Mas o autor não deixa de lado os grandes inconvenientes da centralização. O maior deles é “*agolpar todas las fuerzas de la sociedad em um punto*”⁹⁸, e disso resulta, segundo Herrera, que as revoluções se comunicam com uma rapidez e facilidade assombrosas, “*porque el que se apodera del centro llega a apoderarse de toda la superficie*”⁹⁹. A segunda desvantagem da centralização é o pouco conhecimento com que se resolvem muitos dos negócios e problemas que chegam à

⁹⁴ HERRERA, 1843, p.33.

⁹⁵ Registro que nesse ponto Posada de Herrera parece confundir seus próprios conceitos de unidade e centralização, uma vez que legislação e direitos iguais para todos é justamente a definição de unidade, mas não de centralização.

⁹⁶ HERRERA, *op. cit.*, p.34.

⁹⁷ *Ibid.*, p.35.

⁹⁸ *Ibid.*, p.36.

⁹⁹ HERRERA, *loc. cit.*

capital do país, pois há uma variedade gigantesca de assuntos que chegam à administração central que não podem ser resolvidos sem dados, notícias ou antecedentes, mas, na falta destes, o governo se vê obrigado a decidir confiando apenas nas palavras daqueles que informaram o assunto em questão. E se assim não o faz, uma grande quantidade de expedientes, informes e documentos passa a ser necessária, e esse volume também atrapalha a boa administração central, e também faz com que se dependam de informações de homens privados e não dos conselhos municipais ou das assembleias provinciais, deturpando o caráter isento das informações, que viriam com paixões que poderiam oprimir a posição de suas vítimas¹⁰⁰. A terceira desvantagem apontada é de que uma centralização excessiva demanda um ‘número infinito’ de empregados¹⁰¹. Na quarta e última o autor afirma que a centralização separa muitas pessoas dos seus interesses próprios, ou seja, de suas cidades ou províncias, para que se ocupem com os assuntos políticos do país. Mas é impossível que esses homens influenciem o governo de seu país se não lhes é dado algo com o que se ocupar em nível provincial ou municipal¹⁰².

Misturando interesses públicos e paixões privadas, Herrera sugere que um movimento de centralização demasiado forte pode suprimir o amor e a afeição que os homens vão criando pela sua pátria¹⁰³. Para ele, quanto mais espaço o homem tem

¹⁰⁰ *Ibid.*, p.37.

¹⁰¹ *Ibid.*, p.38.

¹⁰² *Ibid.*, p.38.

¹⁰³ O discurso romântico de Posada de Herrera – que também é utilizado por outros autores do período, como se verá – tem suas raízes no *Romanticismo* que dominou o pensamento teórico da época, movimento que se inicia na Alemanha, com seu precursor Johann Gottfried Herder, ganha impulso na França, se espalha pela Europa e chega a influenciar até mesmo os autores latino-americanos. Suas ideias, que influenciaram significativamente a criação do conceito de *nação* no início do XIX, esforçavam-se em evidenciar e valorizar as qualidades individuais e particulares dos cidadãos, mas sobretudo aquelas que surgiam quando em comunidade, partindo das tendências próprias do espírito humano canalizadas a partir de sensações. Era justamente esse enfoque no papel subjetivo do homem, seja individualmente ou coletivamente, que permeia toda a obra herderiana e influencia os demais autores do período, carregando o discurso de emoções e tornando-o muito mais passional, como se pode inferir em CARVAJAL, Ronald Villamil. La filosofía romántica de la historia en Herder y sus aportes a La Joven Argentina del siglo XIX. **Historia Crítica**, número 30, Bogotá, p.139-161, abril de 2005. Disponível em: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-16172005000200007. Acesso em: 20 mar. 2024. Outro exemplo do romanticismo na doutrina jurídico-política da época se encontra na obra do espanhol Antonio Alcalá Galiano, *Lecciones de Derecho Político Constitucional*, lançada no mesmo ano de 1843. No texto o autor recorre diversas vezes ao amor, ao patriotismo, ao sentimento de devoção que o indivíduo deve ter por sua nação, virtudes que seriam encontradas, por exemplo, na república norte-americana¹⁰³. Enfim, as virtudes, paixões, clamores, são constantemente invocadas pelos autores da época, que buscam em metáforas envolvendo as relações familiares meios de justificar os vínculos entre os indivíduos e o Estado. Como se verá mais adiante, essa tendência romântica atravessa o atlântico e chega aos textos dos autores

para fazer parte do governo em seus variados níveis, mais satisfação consegue pela perseguição de suas próprias ambições individuais, e com o florescimento desse sentimento de amor àquelas instituições que lhe governam¹⁰⁴.

Para resolver, enfim, a questão proposta, Herrera sugere que a diferença entre *centralización* e *excentralización* deve ser tratada em termos de interesses, se gerais ou particulares. A partir deste discurso, Posada de Herrera elabora argumentos que são coerentes com sua trajetória política, caracterizada por sua participação em quase todos os partidos durante o período isabelino. Embora inclinado a uma postura mais centralizadora, deixa transparecer o tom conciliador entre as duas “escolas”, não se enclausurando em nenhuma delas. É possível sintetizar o discurso com os seguintes pontos:

QUADRO 1 - SÍNTESE DO DISCURSO DE POSADA DE HERRERA

continua

	Sim-Não	Qual
Conceituação de Centralização	Sim	Direcionar as instituições e atividades administrativas do país para a capital
Conceituação de Descentralização	Sim	Retirar a influência desta nos negócios das prefeituras e províncias
Vantagens da centralização	Sim	- Aumento da igualdade e da justiça nas decisões - Não há espírito de desagregação ou até mesmo de vingança - Boa administração e a boa ordem dos <i>pueblos</i> menores da Espanha
Desvantagens da centralização	Sim	- Revoluções se comunicam com uma rapidez e facilidade assombrosas (exemplo França) - Pouco conhecimento com que se resolvem muitos dos negócios e problemas que chegam à capital do país - Número infinito de empregados - Separa muitas pessoas dos seus interesses próprios, de suas cidades ou províncias, para que se ocupem com os assuntos políticos do país
Vantagens da descentralização	Não	x

latino-americanos, que pode ser conferido em GALIANO, Antonio Alcalá. **Lecciones de Derecho Político Constitucional**. Madrid: Imprenta de D. I. Boix, 1843. p.30.

¹⁰⁴ HERRERA, 1843, p.39.

conclusão

	Sim-Não	Qual
Desvantagens da descentralização	Sim	- As decisões administrativas se resolvem dentro dos próprios <i>pueblos</i> e províncias, desacertadas e interpretações legais incompatíveis - Homem intranquilo, pois não se sente seguro jurídica ou administrativamente
Tutela das localidades	Não	x
Conclusão	Sim	Centralizador, propõe a divisão pelos interesses públicos

FONTE: A autora (2025).

Essa perspectiva apresentada por Posada de Herrera se coaduna justamente com a postura política moderantista, que apontava para uma ideia de Estado bastante definida, baseada na sua identificação com a Administração, ou seja, buscava propor um Estado administrativo como alternativa à revolução¹⁰⁵. Essa lógica que identificava o conceito de Estado com o de Administração Pública impunha diretamente ao Estado nacional e às instituições que o representavam, começando pelo governo, a responsabilidade de garantir a prosperidade da nação e a felicidade de todos, de modo a dar legitimidade a todos os esforços possíveis para alcançar esse objetivo e a remover quaisquer obstáculos que pudessem se opor aos projetos do governo¹⁰⁶.

Em sentido semelhante veio a publicação da obra de De la Serna¹⁰⁷. Muito embora ligado Partido Liberal, desde seu primeiro período como deputado (1841) é

¹⁰⁵ “A partir de 1840 vendría una verdadera avalancha de publicaciones que apuntalaron una idea de Estado muy definida, basada en su identificación con la Administración. Entre enero y abril de 1841 publicó Javier de Burgos sus “Ideas de Administración” en el periódico *La Alhambra* de Granada. Allí perfilaba el modelo de Estado administrativo incidiendo en la necesidad de limitar el principio de libertad de comercio a fin de proteger la industria nacional, en el mismo año en que List hacía del proteccionismo un sistema económico alternativo desde Alemania. En 1841 apareció también un primer libro de Ortiz de Zúñiga – que se servía de las orientaciones de Burgos –, al que seguiría otro en 1842. En el mismo 1842 salió a la luz la primera edición del decisivo texto de Oliván. Y en 1843 los de José Posada Herrera y Pedro Gómez de la Serna”, conforme APELLIDOS, Juan Pro. El Estado Grande de los Moderados em la España del Siglo XIX. **Historia y Política**, Madrid, n. 36, p.19-48, jul./dez. 2016.

¹⁰⁶ APELLIDOS, 2016.

¹⁰⁷ Nascido em 21 de fevereiro de 1906, nas Ilhas Baleares, e falecido em 12 de dezembro de 1871, em Madrid, De la Serna cursou direito na Universidade de Alcalá de Henares, onde, ainda estudante, lecionou Direito Romano e, mais tarde, conquistou a cátedra de Direito Civil e Prática Forense. Na Universidade de Madrid assumiu a disciplina de Legislação Comparada, dado ao seu elevado prestígio no meio acadêmico, chegando, mais adiante, a ocupar o cargo de reitor. Não bastasse a vida acadêmica, ocupou o cargo de Promotor público (em 1854) e Presidente da Suprema Corte espanhola (em 1869). E na política, foi membro das Cortes de Soria (nas eleições de 1839, 1841 e 1854), de Segóvia (em 1843) e de Orense (em 1846), e foi senador vitalício na legislatura de 1859-1860, assumindo perfil liberal e progressista, conforme. REAL ACADEMIA DE LA HISTORIA. **Pedro Gómez de la Serna y Tully**. Madrid: Ministerio de Ciencia, Innovacion y Universidades, 2018.

considerado, pelas suas intervenções parlamentares, um liberal ligado à ala mais conservadora do progressismo. Sua obra, *Instituciones del Derecho Administrativo Español*, diferente da de Posada de Herrera, não trata especificamente dos conceitos de centralização e descentralização, sendo possível apenas captar a tendência centralizadora do autor a partir das entrelinhas do texto, como neste trecho:

(...) el instinto de conservación que tienen los pueblos, hará pronto que nuestra legislación sea una en todas las divisiones territoriales, y que todas sus partes sean homogéneas, para que la acción del poder ejecutivo sea tan rápida, tan fuerte y tan extensa como es indispensable, cesando así las resistencias locales, y substituyendo la unidad y la centralización a la incoherencia.¹⁰⁸

Esse tipo de comentário deixa clara a tendência centralizadora do autor. Muito mais enxuto do que seu predecessor, podemos sintetizar seu discurso desta forma:

QUADRO 2 - SÍNTESE DO DISCURSO DE PEDRO GOMES DE LA SERNA

	Sim-Não	Qual
Conceituação de Centralização	Não	x
Conceituação de Descentralização	Não	x
Vantagens da centralização	Sim	- Legislação única - Partes homogêneas - Ação do poder central rápida, forte, extensa e indispensável - Cessar as resistências locais
Desvantagens da centralização	Não	x
Vantagens da descentralização	Não	x
Desvantagens da descentralização	Não	x
Tutela das localidades	Não	x
Conclusão	Sim	Centralizador

FONTE: A autora (2025).

Disponível em: <https://historia-hispanica.rah.es/biografias/19846-pedro-gomez-de-la-serna-y-tully>. Acesso em: 10 jun. 2024.

¹⁰⁸ DE LA SERNA, Pedro Gomez, **Instituciones del derecho administrativo español**, Tomo I. Madrid: Imprenta de D. Vicente de Calama, 1843. p.10.

Muito embora não conceitue diretamente os termos centralização e descentralização, não deixa de apontar as vantagens da primeira, como a presença de uma legislação única e uma ação central forte. Seu posicionamento acadêmico vai ao encontro da sua postura política. Na sessão das Cortes de 13 de julho de 1841, por exemplo, quando são discutidos os orçamentos públicos, De la Serna expressa seu compromisso com a centralização e unificação do poder administrativo como um mecanismo para gerar eficiência nos gastos estatais¹⁰⁹.

Portanto, no mesmo ano de 1843 temos a publicação de duas obras cujos discursos jurídicos se entrelaçam com o contexto político da época, notadamente a necessidade de construção do Estado moderno espanhol e substituição definitiva de qualquer resquício do Antigo Regime. Ambas estavam imersas na forte ideia que dominava o período, qual seja, a tendência a efetiva construção de um Estado, diretamente identificado com a administração. Neste mesmo sentido, e ainda dentro de uma fase de consolidação de um Estado administrativo – muito mais do que um Estado constitucional – a primeira edição da obra de Manuel Colmeiro é mais um elemento de reforço do discurso centralizador que dominava as culturas política e jurídica.

Manuel Colmeiro¹¹⁰ lança a primeira edição de *Derecho Administrativo Español* em 1850, e o texto representou a culminação dos trabalhos da disciplina expostos até o momento, sendo que seu rigor técnico e sua clareza expositiva fizeram com que se convertesse na melhor obra publicada até então¹¹¹. É marcada

¹⁰⁹ BALLÓN, Antonio Ruiz. **Pedro Gómez de la Serna (1806-1871)**. Madrid: Carlos III University of Madrid, 2013. p.166.

¹¹⁰ A história de Colmeiro transita entre academia e parlamento. Nascido em Santiago de Compostela em 1818, foi catedrático da *Universidad de Santiago*, ocupando a cadeira de *Economía Política, Derecho Político y Administrativo*; sócio fundador e indivíduo numerário da *Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, instituição fundada pela Rainha Isabel II com o propósito de cultivar as ciências morais e políticas; membro da *Real Academia de Historia*; nomeado *Consejero de Estado* e, ao final de sua carreira, chegou a ser nomeado Fiscal do *Tribunal Supremo Español*. Na área política, foi eleito deputado do Congresso pela província de Pontevedra em 1865, participando, durante aquela legislatura, de numerosas comissões parlamentares onde pode realizar diversas intervenções em defesa da centralização administrativa ou da unidade da nação. Seguiu na área política na legislatura de 1871, e depois em 1879-1880 e 1880-1881, sendo que neste último ano foi senador vitalício. Essa reduzidíssima biografia já demonstra a bagagem acadêmica e política que Colmeiro carregava, além de sugerir sua posição quando se trata do tema da centralização e descentralização. Ver em MARTÍN, Sebastián. Liberalismo e Historia en el Derecho Político. Semblanza de Manuel Colmeiro y Penido (1818-1894). *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 31, p.637-668, 2013.

¹¹¹ MARTÍN, Regina Polo. **Centralización, descentralización y autonomía em la España constitucional**. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid, 2014. p.80-81.

por esse viés altamente centralizador, no qual ele adota o mesmo caminho trilhado pelo francês Cormenin em sua obra traduzida ao espanhol *De La Centralización*¹¹², e, dentre todos os autores até agora analisados, é o que emprega a linguagem mais dura contra a descentralização.

Para Colmeiro, centralizar seria “*someter todas las personas y todos los intereses à la ley da igualdad, y distribuir equitativamente los beneficios y las cargas anejas à la cualidad de ciudadanos*”¹¹³. Vê-se que o autor relaciona a centralização com a igualdade mas também com a ideia de cidadania, e “*es al mismo tiempo establecer una regla de orden imprimiendo a las fuerzas sociales una direccion única, y robusteciendo el poder que vela por la paz interior y por la independencia nacional*”¹¹⁴. Argumenta que a necessidade de um regime homogêneo e centralizador é imperiosa para todos os governos, ou seja, mudar a centralização de formas ou de meios, não mudará o objeto. Para ele, uma centralização mais ou menos forte dependeria do quão vigorosa seria a resistência a esse movimento¹¹⁵. Centralizar é resistir, é reverter a ordem múltipla, plural e “desordenada” do *ancien regimen*, que além de levar ao caos, impedia o desenvolvimento dos vínculos necessários para a criação desse sentimento “generoso” de bem público¹¹⁶.

Delimita expressamente a centralização como administrativa, ou seja, deixa claro que não se trata do conceito de centralização ou descentralização política, afirmando que não há uma exata medida para o “tamanho” da administração central, pois deve ser o caso de prudência para o governo e conveniência para os *pueblos*, e então “*sujeitar para los pueblos, á saber, sujetar á una centralizacion maxima los negocios de importancia suma , á una centralizacion media los de mediano interés y*

¹¹² Neste caso específico a utilização da obra de Cormenin pode ser creditada ao fato de que em 1843 circula, na Espanha, o livro *De La Centralizacion*, uma tradução da sua versão em francês realizada por “D. R. S. y F. C.” (suspeita-se que se trata das iniciais de Ramón de La Sagra e Francisco Cárdenas Espejo). Logo na advertência inicial escrita pelos tradutores é possível perceber a admiração dos espanhóis pelo modelo centralizado francês, afirmando que Cormenin é um dos homens mais notáveis da extrema esquerda da Câmara francesa, um grande estudioso do modelo centralizador, este que deveria ser verdadeiramente instaurado na Espanha. E já no prólogo Cormenin sustenta que a centralização “*es la forma que mas descuelle en nuestra sociedade moderna, el lazo que une nuestras provincias, y la garantia de nuestra independencia. A su Centralizacion debe la Francia ser llamada la grande Nacion*”, a ver em CORMENIN, Ma. De. **De la centralización**. Madrid: Imprenta Calle de Torrijos, n. 7, 1843.

¹¹³ COLMEIRO, Manuel. **Derecho Administrativo Español**. Tomo I. Madrid y Santiago: Libreria de Don Angel Calleja, 1850. p.18.

¹¹⁴ COLMEIRO, *loc. cit.*

¹¹⁵ COLMEIRO, *loc. cit.*

¹¹⁶ COLMEIRO, *loc. cit.*

*los leves á una centralizacion minima ó excentralizarlos completamente*¹¹⁷. Colmeiro flerta com o discurso de delimitação da centralização a partir dos interesses públicos, mas usa em seu vocabulário a palavra “importância” em vez de interesses.

E adverte: jamais deve a centralização administrativa degenerar-se em abuso, e nem o princípio de ordem converter-se em instrumento de tirania. Com clareza, afirma que centralizar não consiste em colocar todas as demandas em mãos únicas, ou sujeitar a trâmites iguais todos os negócios. Trata-se, em verdade, de existir uma “coordenação” central, um poder destinado a imprimir um movimento uniforme a todas as partes do Estado, repartindo equitativamente entre seus membros as mesmas cargas e obrigações. É que, para ele, uma excessiva centralização, uma tomada de forças desmedida por parte da administração central também faria com que a atividade individual se adormecesse e então os particulares deixassem de contar com suas próprias forças, requerendo proteção onde deveria haver apenas liberdade, viciando e corrompendo o espírito público¹¹⁸.

Agora ao tratar de alguns “males” da centralização, Colmeiro aproxima-se de Posada de Herrera ao afirmar que, com todas as forças confluindo ao centro, à cidade que acomoda o governo da nação, em caso de uma revolução ou invasão estrangeira bem-sucedidas seria muito mais fácil que o movimento “se espalhasse” por toda a nação, justamente porque a parte mais forte do Estado, a capital, já estaria tomada. Mas nesse mesmo momento Colmeiro invoca Cormenin – citando-o diretamente – para dizer que este malefício já vem contrabalanceado com o fato de que é na própria capital onde se reúnem os meios de resistência aos inimigos interiores ou exteriores¹¹⁹.

O segundo ponto negativo da centralização desmedida – e logo desmentido por Colmeiro – diz respeito à eventual perda da liberdade dos cidadãos. Mas para evitar este mal, o autor recorre ao argumento de que o poder executivo é limitado pelo legislativo, este que “*descansa en la fuerza de las instituciones, estas en la opinion, y la opinion se apoya en la libertad de imprenta*”¹²⁰. Ou seja, há freios dentro das próprias instituições que impedem eventual violação das liberdades dos cidadãos. Seus argumentos podem ser resumidos na seguinte tabela:

¹¹⁷ COLMEIRO, 1850, p.19.

¹¹⁸ *Ibid.*, p. 20.

¹¹⁹ *Ibid.*, p.23.

¹²⁰ *Ibid.*, p.24.

QUADRO 3 - SÍNTESE DO DISCURSO DE MANUEL COLMEIRO

	Sim-Não	Qual
Conceituação de Centralização	Sim	- É a concentração no poder executivo de quantas forças forem necessárias para dirigir os interesses comuns de maneira uniforme. É a unidade na nação e no poder, ou a unidade no território, na legislação e no governo. - Detalhe: a centralização deve ser administrativa
Conceituação de Descentralização	Não	X
Vantagens da centralização	Sim	- Combater a desordem
Desvantagens da centralização	Sim	- Atividade individual se adormecesse e então os particulares deixassem de contar com suas próprias forças, requerendo proteção onde deveria haver apenas liberdade, viciando e corrompendo o espírito público - Revoluções se comunicam com uma rapidez e facilidade assombrosas (exemplo França) - Perda da liberdade dos cidadãos
Vantagens da descentralização	Não	X
Desvantagens da descentralização	Sim	- Perda de energia do poder
Tutela das localidades	Não	X
Conclusão	Sim	Centralizador

FONTE: A autora (2025).

Para uma época em que o poder executivo gozava de nítida preponderância, em que a maior parte do poder era exercido justamente por meio da administração, na medida em que o título de Estado administrativo é mais fiel à realidade do que Estado constitucional, a postura de Colmeiro fulmina qualquer crença primária de que o liberalismo não envolveu, desde o início, um intenso intervencionismo estatal. É que, como resultado da natural complexidade dos povos, cada vez mais esferas de atividade social apareciam e, se deixadas agir livremente, poderiam destruir a preciosa unidade nacional, tão cara aos juspublicistas espanhóis. Por isso, a

construção de um discurso sobre uma administração onipresente e altamente funcional dava o tom daquele período. Uma proposta difícil, que demandaria a instrumentalização de argumentos coerentes e fortes nesse sentido, já que dificultada pelos costumes locais, pela fragmentação política, pelas liberdades das localidades e pela falta de uniformidade cultural. Dessa forma, a centralização era um grande objetivo a ser alcançado¹²¹.

Logo, a questão da centralização domina esse momento do pensamento de Colmeiro, como se pode perceber na primeira edição da sua obra, e tornou-se um verdadeiro marco no direito administrativo espanhol, sendo citado por praticamente todos os demais autores estudados, em todos os países que são objeto de estudo desta pesquisa¹²².

Há um período de escassez quanto à produção doutrinária nos anos que sucedem a Gloriosa e dão início ao Sexênio Democrático. Trata-se de um momento em que as tentativas de descentralizar politicamente o Estado espanhol fracassam, mas uma descentralização administrativa parcial é implantada, irrompendo no léxico jurídico-político do momento o vocábulo “autonomia” como sinônimo da descentralização política¹²³. Percebe-se uma aparente estabilização do quadro doutrinário, cenário este que só passa a sentir significativas alterações com a proclamação da Primeira República, em 1873.

A única obra publicada neste período que merece atenção é o aparecimento do livro de Cos-Gayon¹²⁴, *Diccionario Manual de Derecho Administrativo Español*. Publicado em 1860, trata-se de um dicionário dos principais termos da disciplina, redigido por um ex-membro do Partido Moderado, que depois filiou-se à ala

¹²¹ MARTÍN, 2013.

¹²² Sobre a *colmeiromania*, o texto de COSTA, Arthur Barrêto de Almeida. Citation networks in administrative law books from the civil law world (nineteenth century). In: **Comparative Legal History**, 2023. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/loi/rclh20>. Acesso em: 30 jun. 2024.

¹²³ MARTÍN, 2014. p.131

¹²⁴ Formado em 1847, dedicou-se à advocacia e ao periodismo, escrevendo a maioria deles em jornais de ideologia moderada. Foi *Promotor Fiscal* de Madrid, *Oficial del Ministerio de Gobernación*, *Censor de Teatros y Administrador y Diretor de la Imprenta Nacional*, *Ministro del Fomento*, *Secretario General de la Real Casa y Patrimonio* e ainda *Abogado Consultor General Suplente de la Real Casa y Patrimonio*. Sua carreira, portanto, foi construída dentro dos cargos governamentais. Mas Cos-Gayon também teve participação na vida política. Não obstante sua base ideológica seja a militância do Partido Moderado, por ser amigo pessoal de Cánovas del Castillo juntou-se ao Partido Liberal Conservador, elegendo-se deputado pela província de Murcia entre 1876 e 1878, chegando a ser nomeado vice-presidente do Congresso. Na presidência de Cánovas ocupou o cargo de *Ministro de Gracia y Justicia*. Ver em: REAL ACADEMIA DE LA HISTORIA. **Fernando Cos-Gayon y Pons**. Disponível em <https://dbe.rah.es/biografias/5175/fernando-cos-gayon-y-pons>. Acesso em: 24 nov. 2024.

conservadora do Partido Liberal. Interessa a esta pesquisa a explicação para o vocábulo *Centralización*. Tratada como a questão mais importante do direito administrativo moderno, é conceituada como “*la concentración, en manos del Gobierno central, de todas las fuerzas políticas necesarias para dirigir los asuntos del país*”. Logo em seguida apresenta como suas vantagens a rapidez e a força da ação executiva. E como inconveniente o fato de que aglomerar a vida política e administrativa no centro deixa inertes e ineficazes as extremidades, e arrebatando toda a iniciativa dos *pueblos* para entregá-la ao governo o deixa com o peso de uma infinita variedade de detalhes, tornando difícil a resolução mais adequada dos casos particulares, sacrificada com frequência a inflexibilidade das regras gerais¹²⁵. Se na conceituação do vocábulo Cos-Gayon limita-se a tratar da centralização política, ao tratar das suas desvantagens faz referência a ambas, a política e a administrativa, a demonstrar que manjava sua diferenciação.

Resolver a questão da centralização, para Cos-Gayon, é saber diferenciar entre os interesses gerais, que devem ser resolvidos pelo governo central, e os interesses locais, a cargo dos municípios. Mas ressalta que é a administração das contas municipais o principal motivo de disputa entre os que querem e os que rechaçam a centralização administrativa.

Os argumentos podem ser sintetizados nesta tabela:

QUADRO 4 - SÍNTESE DO DISCURSO DE COS-GAYON

continua

	Sim-Não	Qual
Conceituação de Centralização	Sim	É a concentração, nas mãos do governo central, de todas as forças políticas necessárias para dirigir os assuntos do país.
Conceituação de Descentralização	Não	X
Vantagens da centralização	Sim	Rapidez e força na ação executiva

¹²⁵ COS-GAYON, Fernando. **Diccionario Manual de Derecho Administrativo Español**. Madrid: Imprenta de Los Herederos de Vallejo, 1860. p.291.

		conclusão
Desvantagens da centralização	Sim	- Deixa inertes e ineficazes as extremidades - Deixa o governo central com o peso de uma infinita variedade de detalhes, tornando difícil a resolução mais adequada dos casos particulares - Sacrifica com frequência a inflexibilidade das regras gerais
Vantagens da descentralização	Não	X
Desvantagens da descentralização	Não	X
Tutela das localidades	Não	X
Conclusão	Sim	Moderado, divisão pelos interesses públicos

FONTE: A autora (2025)

Cos-Gayon opta por uma descrição neutra do vocábulo, sem oferecer um posicionamento efetivo sobre qual a melhor opção para o Estado espanhol, mas concentra-se em oferecer as vantagens e desvantagens da centralização, articulando o mesmo núcleo de argumentos já utilizados pelos autores até então, como força do centro, mas também ineficácia das localidades. Sua obra pode ser considerada uma transição para a próxima fase, quando aparece a quarta e última edição do manual de Colmeiro, em 1876, e o quadro político espanhol já havia mudado consideravelmente.

Com a Revolução de 1868 e o destronamento de Isabel II, promovida pela união entre os partidos progressista e democrático, a Espanha vivencia um breve retorno e reafirmação do liberalismo puro, com as ideias de soberania nacional, sufrágio universal (masculino), ampla declaração de direitos e liberdades, e redução do intervencionismo estatal, agora qualificando o período moderantista de “*absolutismo governamental*”¹²⁶.

O debate gerado no processo constituinte de 1869, logo depois do esgotamento da monarquia isabelina e da Revolução Gloriosa, concentrou-se sobre qual tipo de novo regime deveria ser estabelecido, se monárquico ou republicano. Entre 1837 e 1869 o desenvolvimento de uma ideia federal veio acompanhado, primeiro, da própria ideia de democracia e, depois, de republicanismo. Durante essa evolução, há um rasgo teórico que possibilita a divisão entre os federais e os unitários,

¹²⁶ ALCOZ, 2022, p.120.

de modo que a questão territorial segue sendo o centro da disputa, dando as cartas no jogo político espanhol. É no Sexênio Democrático, entre 1868 e 1873, que o federalismo se apresenta como proposta de um programa político que tem a oportunidade histórica de ser aplicado na prática, mas, ao mesmo tempo, enfrentará uma dura realidade adversa¹²⁷.

Depois de já organizadas as linhas gerais do Estado moderno espanhol ao longo do reinado isabelino e com a participação direta do Partido Moderado, já não era mais tão necessário o discurso de um Estado forte, de modo que a centralização passou a ser associada à monarquia e ao absolutismo, ou seja, a uma postura retrógrada, ao passo que a descentralização ligada ao republicanismo e ao federalismo. E esse reposicionamento conceitual também é o resultado de uma república federal implantada muito mais em virtude do fracasso da monarquia do que em razão de um denso e estável projeto político.

Dentro desse novo quadro político a quarta edição do livro de Manuel Colmeiro, publicada em 1876, já dois anos depois da experiência republicana e vinte e seis anos depois da primeira edição, apresenta significativas diferenças discursivas, as quais destaco na próxima tabela:

QUADRO 5 - SÍNTESE DO DISCURSO DE MANUEL COLMEIRO, EM 1876

continua

	Sim-Não	Qual
Conceituação de Centralização	<u>Sim</u>	<u>É a concentração no poder supremo de todas as faculdades e meios necessários para dirigir os interesses públicos de um modo vigoroso e uniforme. A suma centralização supõe a unidade na nação, no poder, ou seja, na legislação, no território e no governo</u> - Detalhe: traz agora o conceito de centralização administrativa como o regime que consiste em arrogar-se o governo em todas ou quase todas as faculdades inerentes ao poder de executar as leis relativas aos interesses públicos.
Conceituação de Descentralização	Não	x
Vantagens da centralização	Sim	- Combater a desordem
Desvantagens da centralização	Sim	- Atividade individual se adormecesse e então os particulares deixassem de contar com suas próprias forças, requerendo proteção onde deveria haver apenas liberdade, viciando e corrompendo o espírito público - Revoluções se comunicam com uma rapidez e facilidade assombrosas (exemplo França) - Perda da liberdade dos cidadãos

¹²⁷ SESMA, 2018. p.35-39.

conclusão

	Sim-Não	Qual
Vantagens da descentralização	Não	x
Desvantagens da descentralização	Sim	- Perda de energia do poder
Tutela das localidades	<u>Sim</u>	<u>É um regime transitório devido à Incapacidade presumida das localidades, até que cheguem a maioria.</u>
Conclusão	<u>Sim</u>	<u>Moderada</u>

FONTE: A autora (2025).

Colmeiro apresenta mudanças no conceito de centralização, agora com uma definição específica para a centralização administrativa, enfatizando a diferença desta para a do tipo política, o que demonstra a absorção dessa cisão entre (des)centralização administrativa e política ao estilo de Tocqueville. Também inova ao ser o primeiro administrativista a tratar da tutela das localidades, defendendo esse regime transitório necessário devido à incapacidade presumida dos territórios menores, um discurso que, ainda impregnado com resquícios do Antigo Regime, via no *centro* uma autoridade paternal sobre as localidades, ou seja, a tutela como um fator de centralização¹²⁸. E o que mais chama atenção é que, de um centralizador ferrenho, Colmeiro passa a adotar uma posição muito mais moderada, transparecendo em seu texto esse câmbio argumentativo. Não é de se espantar, pois, como já mencionado, o moderno Estado espanhol já havia sido implementado, e em vinte e seis anos a Espanha havia presenciado a exaustão da monarquia isabelina, viu nascer (e morrer) um projeto federal cuja tônica era a descentralização, e testemunhou um renascimento monárquico com a Restauração Bourbônica e uma nova Constituição. Esse intenso quadro político teve reflexo na produção acadêmica.

Nos primeiros anos da Restauração o processo de juridificação dos estudos administrativos sofre um retrocesso pois, já alicerçado o Estado administrativo, boa parte dos professores deixou de lado o perfil jurídico-positivo da matéria, projetando, a partir do direito político, um enfoque mais filosófico ou especulativo¹²⁹. É possível presenciar essa mudança também na obra de Gumersindo de Azcárate¹³⁰, *El Self-*

¹²⁸ CLAVERO, Bartolomé. Tutela Administrativa o Dialogos con Tocqueville. **Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno**, v. 24, p.419-468, 1995.

¹²⁹ ALCOZ, 2022, p.330-331.

¹³⁰ Expoente do Partido Democrático Progressista de Ruiz Zorrilla, Azcárate foi um jurisconsulto, mais precisamente um publicista, que dedicou quase toda a sua obra ao estudo do modelo político

government y la monarchia doctrinaria, publicada em 1877. Trata-se do único autor que manteve claramente uma postura favorável tanto à descentralização, como também ao federalismo, num texto diretamente influenciado pelo krausismo como pressuposto ideológico alternativo ao moderantismo.

No ano de publicação deste livro Azcárate já havia começado sua carreira política (iniciada em 1868), fazendo parte do Partido Republicano Democrático Federal, mas teve que esperar até as eleições de 14 de abril de 1886, que disputou com o apoio dos republicanos, para se tornar efetivamente membro do Congresso dos Deputados. A grande mudança na vida política de Azcárate vai ocorrer somente anos mais tarde, em 1912. É que ao longo dos últimos anos do XIX os republicanistas radicais foram se afastando daqueles que, sob a liderança de Azcárate, formariam o Partido Republicano Reformista. Embora ambos os setores afirmassem que a República era o único regime capaz de levar a Espanha a uma verdadeira democracia, os reformistas não descartavam a existência de uma possível monarquia democrática, tendo como modelo político o anglo-saxão, no qual a soberania nacional e o *selfgovernment* poderiam ser compatíveis com uma espécie de monarquia parlamentar, tudo isso sob uma forte influência krausista¹³¹. No livro analisado, temos uma postura declaradamente descentralizadora:

QUADRO 6 - SÍNTESE DO DISCURSO DE GUMERSINDO DE AZCÁRATE

continua

	Sim-Não	Qual
Conceituação de Centralização	Não	X
Conceituação de Descentralização	Não	X
Vantagens da centralização	Não	X

estadunidense, da descentralização administrativa, do conceito de *self-government*¹³⁰, e, enfim, do modelo federalista. Foi consultor jurídico da Embaixada Britânica em Madrid, além de ter advogado e atuado junto às Cortes. Deixou sua marca também na área acadêmica. Professor da disciplina de *Legislación Comparada* na Universidad de Madrid, em 1874 publicou o *Ensayo de una Introducion al Estudio de la Legislacion Comparada y Programa de esta Asignatura*, obra dedicada a apresentar o objeto da legislação comparada, as suas relações com outras ciências, seu método de investigação, plano de curso, fontes e método de ensino. Ver em GUMERSINDO JOSÉ DE AZCÁRATE (1840-1917). In: **Diccionario de Catedráticos Españoles de Derecho (1847-1984)**. Disponível em: <https://humanidadesdigitales.uc3m.es/s/catedraticos/item/14048>. Acesso em: 5 abr. 2024.

¹³¹ CORTINA, Manuel Suárez. *Radicalismo y Reformismo en la Democracia Española de la Restauración*. In: **Berceo**, Logroño, v. 139, p.49-66, 2000. p.56. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/61950.pdf>. Acesso em: 5 mar. 2025.

conclusão

Desvantagens da centralização	Sim	- A centralização leva ao mesmo resultado do parlamentarismo, qual seja, a predominância do Poder Executivo sobre todos os outros no Estado - É um absolutismo disfarçado - Busca uma unidade que não é orgânica, mas sim uma verdadeira absorção dos municípios, portanto nociva - Absolutamente incompatível com a liberdade dos povos - O povo mais distante do centro se sente alheio à vida pública - Depois da família nenhum outro elemento é tão natural e importante como o município - Sufoca liberdades, leva apatia e desânimo à periferia
Vantagens da descentralização	Sim	- Energia - Quanto mais liberdade tem os <i>pueblos</i>, menos chance de rebelião e desagregação por insatisfação
Desvantagens da descentralização	Não	X
Tutela das localidades	Sim	Em razão da menoridade das localidades
Conclusão	Sim	Descentralizador

A autora (2025).

A temática da liberdade passa a ser mobilizada de forma explícita nos argumentos de Azcárate, outra novidade discursiva, a evidenciar o novo reposicionamento do conceito de liberalismo, agora junto de descentralização.

Depois dele, porém, os autores voltam a adotar tons moderados quando se trata de realizar uma escolha por um modelo administrativo, socorrendo-se principalmente do artifício da divisão das esferas dos interesses públicos – se gerais ou locais – para justificar a atividade estatal tanto no centro como nas localidades. Isso se nota na obra de Fermín Abella y Blave¹³², *Tratado de Derecho Administrativo Español*, datada de 1886, e seu capítulo II destina-se ao estudo específico do tema da centralização-descentralização.

Abella também propõe a solução para o imbróglio da centralização-descentralização a partir dos interesses públicos, se mais ou menos gerais, deixando claro que a centralização e a descentralização devem ocorrer na esfera puramente

¹³² Nascido em 7 de julho de 1832, em Madrid, Fermín Abella y Blavé foi um dos grandes administrativistas espanhóis do século XIX, conciliando seu trabalho como funcionário público com sua grande produção acadêmica. Ocupou o cargo de subgovernador da Ilha de Menorca entre 1864 e 1865, sendo reconhecido, anos mais tarde, como um de seus melhores subgovernadores. Faleceu também em Madrid, em 9 de abril de 1888, e deixou uma extensa obra de direito administrativo para a posteridade.

administrativa, ou seja, não podem se referir a nada mais do que o estabelecimento de um sistema de organização em que as funções de gestão tenham por limite os interesses especiais das localidades, depois de reconhecida a existência deles, “*pero de ninguna manera la consagración de una independencia inconcilliable com la unidad del Estado*”¹³³.

Estabelecida essa premissa básica, de que centralização e descentralização são apenas em âmbito administrativo e não político, e que a descentralização não pode chegar ao ponto de quebra da unidade nacional, Abella anota qual a vantagem da centralização: dotar a administração de uma força e regularidade incontestáveis, de modo que o pensamento político se realiza com vigor e energia, porque uma só vontade e inteligência é chamada a interpretar as leis¹³⁴.

Por outro lado, é o *despotismo burocrático* e o excesso de funcionários públicos as grandes desvantagens desse processo centralizador, pois concentra e acumula toda a atividade administrativa e, para resolver tantas demandas, é impossível fazê-lo sem o auxílio de muitos empregados. Além disso, Abella destaca que o excesso centralizador leva ao atrofiamento da iniciativa individual e do espírito de associação, e qualquer empresa útil ou pensamento fecundo se vê detido pela necessidade de obtenção de um interminável número de autorizações ou burocracias diversas, o que pode levar à agitação social e insurreição. Em resumo, a administração centralizada dá ao poder executivo uma capacidade e energia capazes de vencer facilmente qualquer obstáculo que se oponha à obediência das leis e ao cumprimento das obrigações gerais, porém, é perigosa para a liberdade do povo, destruindo sua atividade social, alçando-se a tutora de todo o interesse coletivo¹³⁵.

A descentralização, por sua vez, embora favoreça o desenvolvimento das iniciativas individuais e das atividades coletivas, ao enfraquecer o poder central o expõe a resistências perturbadoras da paz e ao mais lamentável desacerto administrativo¹³⁶.

Por tudo isso, o segredo do bem-estar e da prosperidade das nações, segundo Abella, é encontrar a “*proporción justa*” em que a administração geral deve

¹³³ ABELLA, Fermín. **Tratado de Derecho Administrativo**, tomo I. Madrid: Administración: calle de Don Pedro, n. 1, 1886. p. 109.

¹³⁴ *Ibid.*, p.109-110.

¹³⁵ *Ibid.*, p.110-111.

¹³⁶ *Ibid.*, p.111.

intervir para a satisfação das necessidades e aspirações sociais, e quais funções dirigidas a esse fim convém deixar de lado. Por isso, para o autor, França e Inglaterra, exemplos citados por todos quando se quer defender a centralização ou a descentralização, na verdade deixaram de alcançar um grau desejável de bem-estar da sua população¹³⁷. Em resumo:

QUADRO 7 - SÍNTESE DO DISCURSO DE FERMÍN ABELLA

	Sim-Não	Qual
Conceituação de Centralização	Não	X
Conceituação de Descentralização	Não	X
Vantagens da centralização	Sim	- Dotar a administração de uma força e regularidade incontestáveis, de modo que o pensamento político se realiza com vigor e energia, porque uma só vontade e inteligência é chamada a interpretar as leis
Desvantagens da centralização	Sim	- Despotismo burocrático - Excesso de funcionários - Acúmulo indevido de funções no centro - É perigosa para a liberdade do povo, destruindo sua atividade social, alçando-se a tutora de todo o interesse coletivo
Vantagens da descentralização	Sim	- Favorece o desenvolvimento das iniciativas individuais e das atividades coletivas
Desvantagens da descentralização	Sim	- Ao enfraquecer o poder central o expõe a resistências perturbadoras da paz e ao mais lamentável desacerto administrativo
Tutela das localidades	Não	X

FONTE: A autora (2025).

Aqui vemos a reformulação de alguns argumentos quando se trata de elencar as vantagens e desvantagens de cada modelo. Por exemplo, é possível encontrar uma linha argumentativa próxima nos discursos de Posada de Herrera, em 1843, e Abella, em 1886, notadamente quando apresentam as desvantagens da descentralização, apontando para excesso de funcionários e ameaça às liberdades

¹³⁷ ABELLA, 1886, p.111.

do povo. Mas enquanto o primeiro esforçava-se para oferecer um discurso de construção de uma identidade estatal moderna – e era a isso que se referia quando discutia a centralização – o segundo já havia se distanciado dessa linha, pois já construída a estrutura administrativa do Estado espanhol. Agora, centralização e descentralização significavam outra coisa, mesmo utilizando os mesmos argumentos.

Alguma novidade pode ser encontrada em Santamaria de Paredes¹³⁸, em 1891, na terceira edição do seu *Curso de Derecho Administrativo según sus principios generales y la legislación actual de España*.

Muito embora siga buscando a harmonia entre os dois modelos administrativos, inova ao sugerir que a tensão centro-localidades pode ser resolvida mediante a separação por esferas hierárquicas, argumento que não tinha sido mobilizado até então. Para o autor, a questão é apresentada por seus colegas de forma errada, pois não se trata de uma questão de organização administrativa, mas sim de hierarquia, e respondendo a problemática com facilidade “*ni centralizada ni descentralizada, sino organizada armónicamente, atribuyendo a cada esfera o grado de la jerarquia aquello que por su índole le pertenece*”¹³⁹. Paredes substitui a ideia de núcleos de interesse por graus hierárquicos, sustentando que os conceitos expressam a ação de levar a um centro coisas que estão fora dele, ou de tirar do centro as que indevidamente estão nele colocadas, e por isso a questão só se concebe se analisada em conjunto com o estado histórico da administração do país, em que a devida relação de seus graus hierárquicos é perturbada, seja pela invasão dos superiores nos inferiores ou vice-versa, sendo necessário então restabelecer a harmonia entre as esferas¹⁴⁰. Noutras palavras, Paredes está apresentando uma questão de desequilíbrio hierárquico entre as esferas centrais e periféricas.

¹³⁸ Catedrático de direito político e administrativo nas Universidades de Valencia e Central de Madrid, Vicente Santamaria de Paredes foi Ministro de Instrucción Pública y Bellas Artes (1905-06), deputado e senador. Nasceu em Madrid, em 17 de maio de 1853, e aos 10 anos de idade ficou órfão de ambos os pais e foi entregue aos cuidados de Pablo Canales, a quem dedicou várias de suas obras. Teve uma carreira política e acadêmica brilhante, chegando a ser tutor de Alfonso XIII. Reconhecido Professor de direito político e administrativo, também foi deputado e senador por Cuenca. Faleceu em Madrid, em 26 de janeiro de 1924. Ver em SANTAMARIA DE PAREDES. In: **Diccionario De Catedráticos Españoles de Derecho (1847-1984)**. Disponível em: <https://humanidadesdigitales.uc3m.es/s/catedraticos/item/14048>. Acesso em: 10 ago. 2024.

¹³⁹ PAREDES, Santamaria de. **Curso de Derecho Administrativo según sus principios generales y la legislación actual de España**. 3 ed. Madrid: Establecimiento Tipográfico de Ricardo Fé, 1891. p.109.

¹⁴⁰ *Ibid.*, p.109-110.

Para ele, a questão se resolve pela harmonia nas relações centro-periferia, correspondendo ao centro o general e comum, e às localidades o especial e próprio que as particulariza. A partir dessas relações, Santamaria de Paredes enumera as faculdades dos órgãos administrativos de graus inferiores como aquelas que produzem acordos de execução imediata, as que produzem acordos que dependem de aprovação superior, e as delegadas pelas autoridades superiores. Já as faculdades dos órgãos administrativos de graus superiores são as de suspender os atos inferiores, reformá-los, e ainda inspecionar e vigiar os órgãos inferiores¹⁴¹. Enumeradas as faculdades, delas resultam relações de independência, dependência ou indefinidas (um estado de transição) entre os órgãos administrativos, e esses modos de relação entre as diversas esferas administrativas unidas pelo vínculo da hierarquia devem ser sempre harmônicos¹⁴².

O autor é mais econômico no desenvolvimento das suas ideias, resumidas no seguinte quadro:

QUADRO 8 - SÍNTESE DO DISCURSO DE SANTAMARIA DE PAREDES

	Sim-Não	Qual
Conceituação de Centralização	Não	X
Conceituação de Descentralização	Não	X
Vantagens da centralização	Não	X
Desvantagens da centralização	Sim	- Centralização indevida, combatendo a iniciativa individual, destruindo a vida local - Acostuma o povo a viver em perpétua incapacidade - Ocupa o governo com assuntos pequenos - Desenvolve o vício da conveniência, que produz lentidão no despacho dos negócios e encoraja a imoralidade da influência pessoal
Vantagens da descentralização	Não	X
Desvantagens da descentralização	Sim	- Descentralização injustificada, relaxando a energia do poder administrativo, que é a condição de sua existência
Tutela das localidades	Não	X
Conclusão	Sim	Moderado, propõe separação por esferas hierárquicas

FONTE: A autora (2025).

¹⁴¹ PAREDES, 1891, p.110-111.

¹⁴² *Ibid.*, p.111-112.

Essa busca pela exata medida entre as funções centralizadora e descentralizadora mediante uma distribuição equânime das esferas hierárquicas é um discurso que, em grande medida, pode-se afirmar condizente tanto com a base filosófica que fundamenta o seu anterior *Curso de Derecho Político*, o krausismo, como também com sua postura política, já que o autor fazia parte do grupo filiado ao chamado *liberalismo harmônico*. Durante a Restauração, essa teoria será a referência para o direito político e administrativo.

Enquanto o partido moderado era um firme defensor do Estado administrativo, inclusive defendendo a constitucionalização de uma espécie de ditadura do poder executivo, os progressistas eram mais sensíveis à ideia de autonomia local, e viram na escola krausista a possibilidade de adotarem fundamentos teóricos e ideológicos mais sólidos. Em outras palavras, com a superação do momento de organização do Estado espanhol por meio do moderantismo, apresenta-se um novo momento de rearranjo do poder, que encontra suas bases teóricas e filosóficas no *liberalismo harmônico*, compreendido como uma verdadeira alternativa aos credos liberais tradicionais que enfrentavam o esgotamento durante a Restauração. Esse novo tipo de liberal buscava se opor tanto aos velhos moderantistas, como também aos progressistas ou republicanos, já ultrapassados, mas sem cair no extremo dos radicais socialistas, que também deveriam ser rechaçados por restringirem a liberdade dos indivíduos, esse cânone máximo buscado pelos *liberais harmônicos*¹⁴³. É possível verificar, por exemplo, que um dos argumentos de Santamaria quando se refere às desvantagens da centralização é justamente o de que, se indevida, é extremamente nociva à iniciativa individual, um desdobramento do cânone da liberdade. No final do século XIX, os administrativistas passaram a adotar um tom mais acadêmico em suas

¹⁴³ MIGUEL, Gonzalo Capellán de. Liberalismo armónico, La teoría política del primer Krausismo español (1860-1868). *Historia y Política*, Madrid, n. 17, p.89-120, jan./jun. 2007. Disponível em: <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/historia-y-politica/numero-17-enerojunio-2007/liberalismo-armonico-la-teoria-politica-del-primer-krausismo-espanol-1860-1868-1>. Acesso em: 5 mar. 2025.

obras, reduzindo o caráter político de seus discursos, e é o que vemos nas obras de Fernando Mellado¹⁴⁴ e Cuesta y Martín¹⁴⁵, ambas publicadas em 1894.

Há duas importantes obras de direito administrativo escritas por Mellado: o *Resumen de Derecho Administrativo Según el Programa del Doctor Don Fernando Mellado*, publicada em 1890; e seu *Tratado Elemental de Derecho Administrativo*, publicada em 1894. A primeira obra trata de um texto inaugural da matéria destinado a servir de guia para os estudantes da disciplina de direito administrativo na Universidade. O *Tratado Elemental*, por sua vez, trata-se de um verdadeiro manual.

O tema da centralização-descentralização vem no capítulo V desta última obra, e já no início do texto Mellado afirma tratar-se de um dos *puntos esencialísimos* da disciplina, deixando claro que centralização administrativa não é o mesmo que unidade política. Esta consiste na unidade do poder supremo, ou seja, na soberania, e no livre exercício dos direitos que derivam dela. Já a centralização administrativa consiste na concentração, em uma só mão, das faculdades inerentes ao Poder Executivo, enquanto este promova os interesses da comunidade. Deste modo, para Mellado a unidade política tem relação com o direito constitucional e tem caráter permanente, ao passo que a centralização administrativa obedece às leis da política e tem em conta as variáveis circunstâncias de lugar e tempo. Por isso, são incompatíveis o regime parlamentar e uma absoluta centralização administrativa, esta que tem seu legítimo lugar na forma monárquica¹⁴⁶.

Para ele, quase todos os povos modernos estabeleceram essa dualidade de princípios e por isso há um verdadeiro mal-estar político e difícil vida administrativa, o que acaba se refletindo na economia. Um *pueblo* que possua, ao mesmo tempo,

¹⁴⁴ Catedrático de direito político e administrativo na *Universidad Central*, foi secretário geral da *Universidad de Madrid*, deputado e senador pela província de Málaga, mas não chegou a assumir o cargo. Fernando Mellado nasceu em Madrid, em 1842, e faleceu na mesma cidade, em 1912. Conhecido por ser católico e conservador, trilhou uma importante carreira acadêmica, qualificando-se como licenciado em direito administrativo perante um tribunal presidido por Manuel Colmeiro. Paralelamente a sua carreira na *Universidad de Madrid*, foi acadêmico da *Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de Madrid*, além de secretário da faculdade de direito durante dezenove anos. Ver em: FERNANDO MELLADO Y LEGUEY. In: **Diccionario de Catedráticos españoles de Derecho (1847-1984)**. Disponível em: <https://humanidadesdigitales.uc3m.es/s/catedraticos/item/15690>. Acesso em: 9 dez. 2024.

¹⁴⁵ Nascido em 23 de julho de 1844, Salvador Cuesta y Martín foi catedrático de direito político e administrativo da *Universidad de Salamanca*, onde também chegou a ser reitor e vice-reitor. Membro do “partido liberal dinástico” até abril de 1891, foi também integrante do movimento católico, promovendo o sindicalismo cristão e difundindo as doutrinas do catolicismo social.

¹⁴⁶ MELLADO, Fernando. **Tratado Elemental de Derecho Administrativo**. 2 ed. Madrid: Tipografía de los Hijos de M. G. Hernández, 1894. p.64-65.

unidade política e centralização administrativa não pode governar-se por si mesmo, e a coordenação dos princípios de autoridade e liberdade não pode cumprir-se. Logo, não existe um ponto que possa chamar mais a atenção do direito administrativo que a organização dos poderes locais e a relação destes com o centro, já que as primeiras manifestações de vida social se desenvolvem justamente nas localidades, e por isso é difícil dizer até que ponto se pode estabelecer sua liberdade absoluta. Para alcançar esse termo médio tão difícil, é preciso que as constituições estabeleçam uma unidade política na organização estatal, mas permitam ou consintam certa independência na ordem administrativa local¹⁴⁷.

Para Mellado, *“centralizar es reunir en un punto el conocimiento y la dirección de las cosas de manera que la voluntad central pueda penetrar y ejercerse en todas partes y producir en ellas los naturales resultados, así como descentralizar es dividir las facultades y atributos de la autoridad suprema, distribuyéndolas en otras varias, ligadas con aquella por certa relación de dependencia”*¹⁴⁸. A partir dessas definições, sugere que tanto a centralização como a descentralização exagerada prejudicam a administração da nação. Se o centro tudo absorver, gerará grave prejuízo à vida social e atuará com falta de conhecimento, pois terá de resolver assuntos por meio de meras informações de seus agentes inferiores. Por outro lado, se a administração central não tem em todas as partes a autoridade e a intervenção necessárias para dirigir a execução das leis e regularizar o movimento das forças sociais, não cumprirá seu objetivo, porque prevalecerão sobre ela os interesses locais. Deste modo, é no meio-termo que se encontra a perfeita e oportuna existência do Poder Administrativo¹⁴⁹.

Tratando de conduzir a esse meio-termo, o autor enumera as vantagens da centralização: quando todas as questões administrativas se resolvem pelo poder central, se realizam com mais igualdade e justiça; a centralização produz uma administração mais uniforme e uma ordem mais perfeita das entidades locais; é um freio contra as arbitrariedades locais. Já as desvantagens são as seguintes: reunir em um só ponto a vida nacional com todas as suas virtudes, erros e vícios; em uma eventual guerra, uma vez dominada a capital, está dominado todo o país; é incompetente para resolver muitos assuntos que pertencem às localidades por

¹⁴⁷ MELLADO, 1894, p.65-66.

¹⁴⁸ *Ibid.*, p.66.

¹⁴⁹ *Ibid.*, p.67.

desconhecimento; é muito custosa ao erário, pois para ser perfeita deve ter um mandatário para cada uma das localidades, ou seja, um número considerável de empregados para nomear, criando uma situação difícil para a vida econômica do país; resulta numa dura aplicação da lei, pois, ao aplicá-la igualmente em todas as localidades, não leva em conta as vicissitudes locais; é contrária à liberdade dos cidadãos, produzindo grande lentidão na resolução dos assuntos locais; por fim, é impossível que o poder central abarque todos os detalhes da vida administrativa local. Por tudo isso, afirma não ser possível determinar exatamente até onde deve chegar a centralização e onde deve começar a descentralização, e essa questão deve ser resolvida circunstancialmente¹⁵⁰.

Mellado busca formular uma solução de consenso entre os dois extremos, afirmando ser necessário admitir que a unidade política é um dogma e princípio do direito administrativo, com todas as suas consequências, pois encerra em si a vida nacional, constitui os sentimentos da pátria e é a representação genuína desta mesma pátria, tanto que sem unidade política não há nação possível. Depois, determinar que o governo central deve executar as leis de caráter geral e ser o guardião e inspetor dos povos em sua vida particular. E, por fim, que a administração deve ser centralizada apenas nos pontos que dizem respeito aos interesses gerais do país, devendo haver descentralização absoluta em todos os assuntos de interesse puramente local, sem nenhuma outra intervenção do centro além da inspeção. Por isso, e citando diretamente Colmeiro, Mellado resume todo seu pensamento na seguinte frase: *unidad política y absoluta, y descentralización administrativa*, de modo que todos os assuntos de interesse geral que tenham um caráter político devem entrar no conceito da unidade política, e “*unidad para la política y descentralización para la Administración es en nuestro concepto la fórmula más perfecta para resolver el problema que hemos examinado*”¹⁵¹.

Com essa frase é possível afirmar que Mellado adota uma postura favorável à descentralização, mas faz uso de um discurso já empregado por outros autores, como a separação pela esfera de interesses públicos.

Em resumo:

¹⁵⁰ MELLADO, 1894, p.72.

¹⁵¹ *Ibid.*, p.72-73.

QUADRO 9 - SÍNTESE DO DISCURSO DE FERNANDO MELLADO

	Sim-Não	Qual
Conceituação de Centralização	Sim	Consiste na concentração, em uma só mão, das faculdades inerentes ao Poder Executivo, enquanto este promova os interesses da comunidade
Conceituação de Descentralização	Sim	É dividir os poderes e atributos da autoridade suprema, distribuindo-os entre vários outros, ligados a ela por uma certa relação de dependência.
Vantagens da centralização	Sim	- As questões administrativas se realizam com mais igualdade e justiça; - Produz uma administração mais uniforme e uma ordem mais perfeita das entidades locais; - É um freio contra as arbitrariedades locais
Desvantagens da centralização	Sim	- Reunir em um só ponto a vida nacional com todas as suas virtudes, erros e vícios; - Em uma eventual guerra, uma vez dominada a capital, está dominado todo o país; - É incompetente para resolver muitos assuntos que pertencem às localidades por desconhecimento; - É muito custosa ao erário, pois para ser perfeita deve ter um mandatário para cada uma das localidades, ou seja, um número considerável de empregados para nomear, criando uma situação difícil para a vida econômica do país; - Resulta numa dura aplicação da lei, pois, ao aplica-la igualmente em todas as localidades, não leva em conta as vicissitudes locais; - É contrária à liberdade dos cidadãos, produzindo grande lentidão na resolução dos assuntos locais; - É impossível que o poder central abarque todos os detalhes da vida administrativa local
Vantagens da descentralização	Não	X
Desvantagens da descentralização	Não	X
Tutela das localidades	Não	X
Conclusão	Sim	Descentralizador

FONTE: A autora (2025).

Já Cuesta y Martín, apesar de não tomar partido de uma ou de outra forma de organização, pende para um enfoque muito mais jurídico e acadêmico da matéria. No *Princípios de Derecho Administrativo*, publicado o primeiro volume publicado em 1894 e o segundo em 1896, o autor opta por conceituar centralização e descentralização, afirmando:

La palabra centralización significa, en su acepción más general, la acción de reunir en un centro común. En la administración pública es la reunión en el Gobierno, ó poder central del Estado, de todas las facultades referentes al cumplimiento de las leyes y á la vida é intereses de la sociedad entera y de sus diferentes organismos (i). La descentralización, por el contrario, consiste en atribuir á los organismos ó entidades colectivas que integran el Estado

facultades propias para ordenar su actividad y administrar sus intereses, rechazando toda ingerencia del poder central, ó lo que es lo mismo, declarándolos autónomos y libres en cuanto á su propia dirección y administración concierne¹⁵².

Essa simples conceituação vem seguida da enumeração dos inconvenientes e vantagens da centralização. Para ele, o movimento centralizador em excesso enerva os *pueblos*, habituando os cidadãos a desconsiderar sua própria força e vontade, gerando indiferença e apatia pelos assuntos públicos, para cujo sucesso eles contribuem só passivamente. Também impede a educação do povo para a vida pública, excluindo-o da gestão dos negócios e da participação nas funções administrativas que, por sua simplicidade e proximidade, são precisamente aquelas que poderiam servi-lo ao seu aprendizado. Por fim, dificulta a satisfação das necessidades locais, uma vez que tais autoridades têm mais conhecimento e vontade de administrá-las bem, não só porque estão mais próximas delas, mas também porque a estima ou o desprezo de seus concidadãos acompanha sua boa ou má conduta como uma sanção¹⁵³.

Para chegar a um consenso entre os dois modelos, Cuesta y Martin propõe a *tutela administrativa* como meio de resolução. Para tanto, consideram-se os órgãos subordinados como menores de idade e, portanto, necessitados de supervisão e direção, mesmo em seus próprios assuntos. Mas essa intervenção do poder central nas localidades é muito diferente da intervenção, esta que equivale a uma verdadeira centralização. Ao contrário, a tutela administrativa se limita a uma intervenção do Estado na vida dos seus órgãos análoga à que exerce na dos indivíduos, cuja personalidade plena ninguém negará só porque seus atos estão sujeitos à fiscalização e correção do Estado, a quem cabe zelar pelo cumprimento da lei¹⁵⁴.

Buscando estabelecer os *limites racionais* entre a centralização e a descentralização, o autor reduz a questão aos problemas da função executivo-administrativa. Para ele, essa função não se pode considerar exclusiva do Estado por conta de sua finalidade, qual seja, o cumprimento das leis e satisfação das necessidades sociais.

¹⁵² CUESTA Y MARTIN, Salvador. **Principios de Derecho Administrativo**. Tomo I. Salamanca: Librería de Manuel Hernández, 1894. p.97.

¹⁵³ *Ibid.*, p.97-98.

¹⁵⁴ *Ibid.*, p.98-99.

Mas não basta essa solução teórica, já que a discussão não é puramente abstrata, sendo necessário levar em conta as condições da vida e as circunstâncias da realidade, distinguindo a natureza dos organismos e a forma do seu nascimento, como eles passaram a fazer parte do Estado, e as circunstâncias acidentais que podem influenciar a necessidade de centralizar ou de descentralizar o poder¹⁵⁵.

Resumem-se seus argumentos na tabela:

QUADRO 10 - SÍNTESE DO DISCURSO DE CUESTA Y MARTIN

continua

	Sim-Não	Qual
Conceituação de Centralização	Sim	A ação de reunir em um centro comum
Conceituação de Descentralização	Sim	Atribuir aos organismos ou entidades coletivas que integram o Estado faculdades próprias para ordenar sua atividade e administrar seus interesses, rechaçando toda ingerência do poder central, ou o que é a mesma coisa que declará-los autônomos e livres em quanto sua própria direção e administração concerte.
Vantagens da centralização	Sim	- Maior robustez do Estado, uma vez que, em tempos de perigo, toda a nação pode se mover como um só homem sob o impulso central - Igualdade de direitos e deveres em todas as ordens - Possibilidade de evitar abusos na administração local e de corrigir as injustiças e desvios das autoridades inferiores - Esclarecimento e imparcialidade muito maiores do poder central - Proteção dos direitos e interesses das gerações futuras, que são facilmente comprometidos pelo egoísmo das gerações atuais - Os próprios obstáculos que ele opõe ao desenvolvimento da chefia e da apropriação indevida das fortunas das comunidades subordinadas
Desvantagens da centralização	Sim	- Enerva os <i>pueblos</i>, habituando os cidadãos a desconsiderar sua própria força e vontade - Gera indiferença e apatia pelos assuntos públicos - Impede a educação do povo para a vida pública - Dificulta a satisfação das necessidades locais, uma vez que tais autoridades têm mais conhecimento e vontade de administrá-las bem
	Sim-Não	Qual
Conceituação de Centralização	Sim	A ação de reunir em um centro comum
Conceituação de Descentralização	Sim	Atribuir aos organismos ou entidades coletivas que integram o Estado faculdades próprias para ordenar sua atividade e administrar seus interesses, rechaçando toda ingerência do poder central, ou o que é a mesma coisa que declará-los autônomos e livres em quanto sua própria direção e administração concerte.

¹⁵⁵ CUESTA Y MARTIN, Salvador. **Principios de Derecho Administrativo**. Tomo I. Salamanca: Librería de Manuel Hernández, 1894. p.99

conclusão

	Sim-Não	Qual
Vantagens da centralização	Sim	- Maior robustez do Estado, uma vez que, em tempos de perigo, toda a nação pode se mover como um só homem sob o impulso central - Igualdade de direitos e deveres em todas as ordens - Possibilidade de evitar abusos na administração local e de corrigir as injustiças e desvios das autoridades inferiores - Esclarecimento e imparcialidade muito maiores do poder central - Proteção dos direitos e interesses das gerações futuras, que são facilmente comprometidos pelo egoísmo das gerações atuais - Os próprios obstáculos que ele opõe ao desenvolvimento da chefia e da apropriação indevida das fortunas das comunidades subordinadas

FONTE: A autora (2025).

As linhas argumentativas utilizadas tanto por Mellado como por Cuesta y Martin, apesar de bem construídas e didáticas, não inovam em relação aos anteriores, demonstrando a mobilização dos mesmos argumentos, mas agora em contexto político completamente diferente daquele dos primeiros tratados. Questões como a da *robustez do Estado em tempos de perigo* já havia sido abordada, em outros termos, por De la Serna e na primeira edição da obra de Colmeiro. Já os demais argumentos, como indiferença e apatia pelos assuntos públicos, impedir a educação do povo para a vida pública, restringir liberdades, incompetência para resolver assuntos locais, tomada do centro em uma possível guerra, também são versões de um discurso que já havia se consolidado na doutrina administrativa espanhola.

Mas em Santamaria de Paredes e Cuesta y Martin aparece um argumento novo, que também ressoa no momento político espanhol, e vice-versa: a corrupção como uma das *desvantagens* da centralização. Santamaria de Paredes utiliza a expressão “*imoralidade da influência pessoal*”, enquanto Cuesta y Martin menciona “*apropriação indevida das fortunas das comunidades subordinadas*”. É que, na Restauração, o retorno à centralização foi umas das características fundamentais da legislação local, movimento diretamente relacionado ao chamado caciquismo, expressão que serviu para definir o regime efetivo da vida pública espanhola daquele momento. Tratava-se da prática utilizada pelos partidos políticos que intercalavam sua gestão local e asseguravam um monopólio alternativo do poder, criando uma situação de permanente corrupção e má administração. Essa prática passou a ser vista como consequência da centralização, pois uma administração centralizada garantia ao poder central o controle sobre a administração local e provincial, que era manejada

pelas elites locais. Por isso, a crise do final do século XIX aparece como um momento para moralizar a vida pública nacional e regenerar o sistema político, e os discursos favoráveis à descentralização (ou contra a centralização) surgiram como manifestações dessa luta contra o caciquismo e a corrupção¹⁵⁶.

Encaminhando-se para o fim do século, o liberalismo harmônico seguiu presente, ainda que indiretamente, na orientação política de Adolfo Posada¹⁵⁷ em seu *Curso de Derecho Administrativo*, publicado em 1897, última obra analisada nessa pesquisa. Com visível influência krausista, principalmente através do pensamento de Gumersindo de Azcárate, seu mentor, *consejero y guía*¹⁵⁸, Posada apresenta a obra com maior número de referências estrangeiras até então. Muito embora pouco sistematizados seus argumentos sobre o tema da centralização e descentralização, preferindo dedicar-se à apresentação das características dos modelos, sempre em paralelo com o conceito de *self-government*, mantém uma postura moderada, sem demonstrar inclinação a um ou outro, apesar de referir-se ao modelo descentralizado federal como um modelo *moderno*.

Abaixo, a síntese do discurso de Adolfo Posada.

¹⁵⁶ CORTINA, 2016, p.301-303.

¹⁵⁷ Discípulo de Francisco Giner de los Rios e Gumersindo de Azcárate, Adolfo González-Posada y Biesca nasceu em 18 de setembro de 1860, em Oviedo, e foi um Professor de Direito, sociólogo e senador. Posada se consagrou como catedrático de direito político e administrativo na *Universidad de Oviedo*, mas também lecionou direito municipal comparado na *Universidad Central de Madrid*, mantendo uma estreita ligação acadêmica com o *Ateneo de Madrid*, a *Academia Matritense de Jurisprudencia* e a *Institución Libre de Enseñanza*. Suas carreiras política e acadêmica são marcadas por intensas viagens internacionais para estudo e trabalho, tendo realizado sua primeira em 1886, junto de Giner de Los Rios, quando foi para França, Bélgica, Holanda e Inglaterra, com o propósito de se informar sobre os métodos pedagógicos vigentes nestes países. Em 1910 fez sua primeira viagem ao continente americano, como convidado da *Universidad Nacional de La Plata* (Argentina), para ministrar um curso de Ciência Política, e ao final do evento foi nomeado doutor honoris causa pela instituição. Com grande êxito palestrou inúmeras conferências em Buenos Aires, Montevideo, Santiago do Chile, e até mesmo Assunção, no Paraguai, sempre convidado por diferentes universidades. Regressa à Argentina em 1921 para mais uma série de cursos e congressos, escrevendo inclusive alguns livros sobre suas viagens. Sua trajetória foi intensamente noticiada nos jornais, como demonstrado no primeiro capítulo desta tese. Politicamente, Posada atuava no campo republicano-federal, tendo se incorporado brevemente, em 1913, ao Partido Reformista fundado por Azcárate e seus companheiros republicanos. Foi eleito senador pela Província de Oviedo inúmeras vezes, e em 1931, quando proclamada a República, chegou a formar parte da chamada Comissão Jurídica Assessora, criada para elaborar o anteprojeto de Constituição que seria debatido nas Cortes. Entretanto, devido a divergências internas, acabou logo abandonando o projeto. Em 1935 assume a presidência da *Institución Libre de Enseñanza*, porém em 1936, com a guerra civil espanhola, foi destituído e acabou por exilar-se na França, onde passou um período escrevendo suas memórias. Faleceu em Madrid, em 8 de julho de 1944, aos 83 anos de idade.

¹⁵⁸ SUANZES-CARPEGNA, Joaquín Varela. **Siete maestros del Derecho Político Español**. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2015. p.99.

QUADRO 11 - SÍNTESE DO DISCURSO DE ADOLFO POSADA

	Sim-Não	Qual
Conceituação de Centralização	Sim	Levar todas as funções ao centro e dele saem para chegar até as extremidades.
Conceituação de Descentralização	Sim	É a independência relativa das divisões orgânicas do Estado.
Vantagens da centralização	Não	X
Desvantagens da centralização	Sim	- Converte o Estado em supremo reitor da vida
Vantagens da descentralização	Não	X
Desvantagens da descentralização	Não	X
Tutela das localidades	Não	X
Conclusão	Sim	Moderado

FONTE: A autora (2025).

A obra de Posada é lançada em uma fase do direito administrativo espanhol em que os administrativistas desenvolveram amplamente o método comparado, abrindo-se aos universos jurídicos internacionais que se mostravam ora como inspiração, como ponto de partida, ou até mesmo contexto para abordar o direito próprio¹⁵⁹.

Enfim, é possível perceber o manejo dos conceitos de centralização e descentralização a partir das realidades políticas e opções pessoais dos autores estudados, visivelmente preocupados com a manutenção das localidades dentro da estrutura nacional, evitando secessões, ou seja, o domínio estratégico das periferias como locais importantes para a manutenção de uma unidade nacional. Por isso, propostas conciliatórias e moderadas não só vinham ao encontro das posturas liberais dos autores, mas também implicavam em tentativas de estabilização do projeto nacional espanhol.

¹⁵⁹ ALCOZ, 2022, p.332.

3.1.2 SÍNTESE

A reflexão sobre o contexto político que circunda a produção acadêmica de direito administrativo espanhol, aliada às posições políticas individuais de cada autor selecionado, faz ver que existe uma linha de argumentos que é instrumentalizada nos discursos dos administrativistas e serve a propósitos específicos, que se alteram a partir dos contextos.

Observando os discursos empregados pelos administrativistas em seus manuais, os três primeiros autores analisados, Herrera (1843), De la Serna (1843), e a primeira edição da obra de Colmeiro (1850), se posicionam favoravelmente ao movimento centralizador, utilizando como argumentos comuns a unidade (seja na legislação, entre o povo ou no território) e a ausência do espírito de desagregação ou desordem. Trata-se de um momento de consolidação do Estado espanhol, de construção do aparato administrativo em si, e por isso *centralizar*, aqui, significava muito mais organizar a administração do que efetivamente aglutinar uma estrutura já existente. Não há como centralizar o que ainda não existe, e os autores se esforçam para desenvolver esse argumento centralizador, dentro dessa perspectiva.

Posada de Herrera e Colmeiro, no entanto, não deixam de apontar o mesmo argumento contrário a uma centralização exagerada: a rápida comunicação de uma possível revolução, que se toma o centro, toma todo o país. Sugere-se que esse discurso seja fruto da própria experiência espanhola com a invasão napoleônica, pois ao controlar Madrid o francês em alguma medida dominou todo o território espanhol. Além disso, outros argumentos contrários a centralização excessiva são aventados pelos três primeiros autores, como a apatia individual e a perda da liberdade dos cidadãos.

Neste momento embrionário do direito administrativo espanhol outro discurso que se vê tanto em De la Serna como na primeira edição de Manuel Colmeiro é o *combate à desordem e às resistências locais* como vantagem da centralização. De fato, como se viu, naquela fase o parlamento espanhol relacionava diretamente federalismo (e republicanismo) com anarquia, desordem, fragmentação territorial e até mesmo resquícios do Antigo Regime, ressoando no discurso acadêmico.

De todo o modo, o discurso inaugural da disciplina sobre estes conceitos, com Posada de Herrera, se mostra bem elaborado e com reflexões suficientes para servir de base aos sucessores. Inclusive, já no primeiro manual de direito administrativo,

embora centralizador, Herrera sugere a divisão dos núcleos de descentralização administrativa pelas esferas de interesses públicos – se nacionais, regionais ou locais – argumento que será repetido em algumas obras ao longo do século. Trata-se de um argumento bastante adequado ao momento, pois ao mesmo tempo em que garante uma unidade política, um centro forte ao redor do monarca, permite a participação dos poderes locais a partir das esferas descentralizadoras, transformando-se em um discurso maleável e que se adapta tanto a uma postura centralizadora, mas também à descentralização. Ao mesmo tempo, essa linha discursiva garante também, a partir de um argumento circular, que as definições das esferas de interesses – o que são as demandas nacionais, regionais ou locais que autorizam a descentralização administrativa – fiquem a cargo do próprio centro político, mantendo um núcleo de definição volátil a partir do contexto.

Depois dessa primeira fase centralizadora, que coincide com a organização e a criação do Estado espanhol em si com a profunda influência do moderantismo, percebe-se um discreto deslocamento do polo centralizador para uma postura moderada com Cos-Gayon, em 1860. Apesar disso, se faz presente novamente o adaptável argumento de divisão dos núcleos de descentralização pelas esferas de interesses públicos. Acompanhando a tendência moderada, a quarta edição de Colmeiro, em 1876, também reduziu significativamente o tom centralizador, buscando, agora, uma conciliação entre os sistemas, e defendendo mais claramente que a centralização política deve ser mantida, mas uma descentralização administrativa pode ser benéfica.

Já tendo a Espanha ingressado na modernidade, organizando um aparato administrativo próprio, ou seja, constituindo-se como Estado, a alteração no campo semântico dos conceitos se torna possível, admitindo, agora, uma cisão mais clara entre a necessidade de um centro político, mas a possibilidade de uma clara descentralização administrativa, o que coincidia com a própria ideia do aumento da máquina estatal.

A partir de 1877, cresce o número de *moderados* (Abella, Santamaria de Paredes, Cuesta y Martin e Adolfo Posada), e dois autores se apresentam declaradamente favoráveis à descentralização (Azcárate e Mellado). Nenhum autor seria, ao fim do XIX e no início do XX, declaradamente favorável à centralização, mesmo depois do fim da Primeira República e da Restauração Bourbônica. Estava construído o Estado, e o krausismo influenciador do liberalismo harmônico, com

propostas inclinadas ao campo progressista e sensíveis à autonomia municipal, era o vencedor. A liberdade individual desponta como o novo ideal a ser perseguido pela sociedade, e garantido pelo Estado, e isso não implicava a contenção dos seus poderes (em um movimento centralizador), mas sim o aumento dos seus polos de atuação e interferência social para, ativamente, garantirem o bem-estar social.

Dito de outro modo, os novos moderados, embora reconhecessem algumas vantagens da centralização, não mais se posicionavam declaradamente a seu favor, como na primeira fase do desenvolvimento da disciplina. Argumentos como energia do pensamento político (Abella), igualdade de direitos e robustez estatal (Cuesta y Martin) foram escolhidos para defender alguma vantagem de um poder *político* central. Mas liberdade (Azcárate) e favorecimento das iniciativas individuais (Abella) pendiam para a defesa da descentralização. Ao final, foi a reformulação dos argumentos de desvantagem do modelo centralizador que decidiram o resultado: absolutismo disfarçado (Azcárate); absorção nociva dos municípios (Azcárate, Santamaria de Paredes); prejudicial a liberdade do povo (Azcárate, Abella, Mellado); despotismo burocrático (Abella); gera apatia individual (Santamaria de Paredes, Cuesta y Martin); incompetência para decidir assuntos locais e custosa (Mellado, Cuesta y Martin); e insatisfação da vida local (Cuesta y Martin), todos esses argumentos surgiram no novo vocabulário dos manuais de direito administrativo ao final do dezenove. Além das novidades, Fernando Mellado, em 1894, retomou o argumento de Posada de Herrera e Colmeiro de que, em uma eventual guerra, a centralização leva à rápida tomada do país.

Analisando os discursos percebe-se que, depois da fase de constituição do Estado espanhol, superado o moderantismo, a nova defesa da liberdade dos cidadãos foi o argumento mais repetido entre os manuais, coincidindo com repaginado liberalismo harmônico que dominava o cenário político, além das mudanças constitucionais e legislativas. A questão territorial era uma realidade, um fato, e a tensão poder central-localidades não só estava presente como também perturbava o cenário político espanhol, portanto construir um discurso que justificasse a descentralização (administrativa) passava pela necessidade de elaborar argumentos favoráveis a ela, como a *iniciativa e vontade individual* (Abella, Santamaria de Paredes, Cuesta y Martin) e *liberdade do povo* (Abella, Santamaria de Paredes); e argumentos desfavoráveis à centralização, a maioria deles com viés subjetivo e moral que envolviam combater a apatia do povo (Santamaria de Paredes, Cuesta y Martin),

seus vícios individuais (Cuesta y Martin), ou proteger as liberdades das gerações futuras (Cuesta y Martin).

Nem o fracasso da Primeira República espanhola e nem a Restauração foram capazes de fazer ressurgir um discurso centralizador na doutrina de direito administrativo espanhol. Os autores mantiveram uma posição consistente na construção de argumentos contrários à centralização ou abertamente favoráveis à descentralização. Demonstraram que, mesmo em uma estrutura monárquica, o rearranjo político conseguiu acomodar as demandas das localidades. E ao defenderem a descentralização administrativa, foram capazes de desenvolver um discurso que legitimava uma maior intervenção estatal.

3.2 REPÚBLICA SEM FEDERAÇÃO: O CASO PORTUGUÊS

O chamado liberalismo, esse entendia ele. “Reduz-se” dizia “a duas coisas, duvidar e destruir por princípio, adquirir e enriquecer por fim: é uma seita toda material em que a carne domina e o espírito serve; tem muita força para o mal; bem verdadeiro, real e perdurável, não o pode fazer. Curar com uma revolução liberal um país estragado, como são todos os da Europa, é sangrar um tísico: a falta de sangue diminui as ânsias do pulmão por algum tempo, mas as forças vão-se, e a morte é mais certa”.
Dos grandes e eternos princípios da Igualdade e da Liberdade dizia: “Em eles os praticando deveras, os liberais, faço-me eu liberal também. Mas não há perigo: se os não entendem! Para entender a liberdade é preciso crer em Deus, para acreditar na igualdade é preciso ter o Evangelho no coração”¹⁶⁰.

Um dos clássicos da literatura portuguesa, publicado em 1846, *Viagens na Minha Terra*, como o próprio nome diz conta a história de uma viagem de Lisboa a Santarém, e através do olhar de quatro principais personagens a autora evidencia o país dividido por uma guerra civil, um retrato de Portugal ao longo do século XIX, período marcado pelo embate entre liberais e conservadores e pelas inúmeras tentativas de centralização e reorganização do território. A temática é cara ao escritor, Visconde de Almeida Garrett, que também fez parte da política portuguesa, participando da Revolução Liberal do Porto, em 1820, apoiando a Regeneração, a partir de 1851, e autor de um projeto de lei apresentado 1854 para justamente reformar

¹⁶⁰ GARRETT, Almeida. **Viagens na minha terra**. Portugal: Luso Livros. p.113. Disponível em: <https://bibliotecaefga.wordpress.com/wp-content/uploads/2019/07/viagens-na-minha-terra.pdf>. Acesso em: 5 mar. 2025.

o Código Administrativo então em vigor. Logo, as questões envolvendo a organização territorial portuguesa não eram a ele desconhecidas.

De fato, desde o Antigo Regime¹⁶¹ a história de Portugal se coloca como a história de uma sucessão de centralizações, e desde a Revolução Liberal até o Estado Novo costuma-se analisar a realidade político-administrativa portuguesa como o processo de condução à centralização, prevista nos sucessivos Códigos Administrativos em vigor ao largo do século XIX, momento em que um inexitoso intento modernizador foi buscado, enfrentando intensa resistência de uma sociedade cuja estrutura social e econômica mantinha-se marcada pelas persistências das particularizações do Antigo Regime¹⁶². Neste longo século a invasão napoleônica, o deslocamento da família real para o Brasil e a cisão entre os liberais e os partidários do Antigo Regime são momentos marcantes da história política portuguesa.

De fato, uma das consequências mais profundas das guerras peninsulares foi a fuga da corte portuguesa de Maria I e do príncipe regente para o Brasil, no inverno de 1807 a 1808. Esse acontecimento marcou profundamente a história dos dois países, metrópole e colônia. Enquanto no Brasil a chegada da família real representou

¹⁶¹ A historiografia tradicional portuguesa frequentemente caracterizou o sistema político do Antigo Regime como marcado por uma centralização precoce e pela monopolização do poder pelo rei, especialmente a partir do final do século XV. Essa visão é sustentada por argumentos que apontam para a suposta decadência das cortes, a integração da nobreza à corte real, a criação dos juízes de fora (que teriam enfraquecido as autonomias municipais) e o enriquecimento da coroa devido às grandes navegações. No entanto, essas interpretações são questionadas por Antonio Manuel Hespanha, que propõe uma leitura mais pluralista do período em sua obra *As Vésperas do Leviathan: Instituições e Poder Político (Portugal – séc. XVII)*. Hespanha aponta que muitos desses argumentos têm pouca fundamentação ou são baseados em mitos históricos. Por exemplo, os juízes de fora, embora frequentemente apresentados como símbolos do poder centralizador, estavam presentes em apenas cerca de 20% dos municípios até o final do século XVIII. Além disso, mesmo nesse período tardio, muitas comunidades locais mantinham forte apego às suas autonomias jurisdicionais, coexistindo com os projetos centralizadores da coroa. A descentralização também é evidenciada pelo fato de que aproximadamente dois terços dos municípios estavam sob domínio senhorial, nos quais a administração da justiça era exercida localmente, com recursos obrigatoriamente encaminhados para tribunais reais em instâncias superiores. Em alguns casos, os senhores podiam até impedir a entrada de magistrados régios nos territórios que controlavam. Outro aspecto destacado é a limitada capacidade administrativa da coroa. Durante o século XVII, dos cerca de 1.700 oficiais a serviço do governo central, aproximadamente 500 estavam concentrados na corte, enquanto as estruturas administrativas diretas da coroa representavam apenas 10% do total em todo o país. Comparados aos cerca de 12.000 funcionários vinculados a entidades municipais, senhoriais e outras organizações locais, o número de oficiais reais evidencia a restrição dos meios da coroa para governar efetivamente em nível nacional, apontando para a complexidade e pluralidade do sistema político português da época. Ver em: HESPANHA, António. **Uma monarquia tradicional**: imagens e mecanismos da política no Portugal seiscentista. Lisboa: Ed. de autor, 2019.

¹⁶² MATOS, Sergio Campos. Portugal: nación, nacionalismos, nacionalización. In: VEGA, Mario Esteban de; ALMENDRAL, Raúl Moreno. **Viva la pátria!** Nacionalismo y construcción nacional en el mundo ibero-americano. Granada: Comares Historia, 2021. p.26-29.

uma aceleração na modernização da estrutura da sociedade, com a abertura dos portos, a transferência da estrutura administrativa e a tentativa de tornar o Brasil um local mais propício para a acomodação da família real, em Portugal a fuga e dominação dos franceses representou o início do declínio econômico e social que impulsionou as intensas insurgências da classe média contra a monarquia, culminando, em 1820, com a Revolução Liberal do Porto.

Esse movimento foi a primeira etapa da derrocada do Antigo Regime português, uma revolta que começou modestamente no Porto mas se alastrou até Lisboa, onde soldados frustrados tomaram a liderança e exigiram a expulsão dos britânicos (que controlavam o país desde a fuga da família real), a restauração da Monarquia e a recolonização do Brasil. A revolução, ao estilo da espanhola de 1812, levou à elaboração da Constituição de 1822¹⁶³. Essa Constituição teve pouca duração, vigorando entre 23 de setembro de 1822 e 3 de junho de 1823. Inspirada pela separação de poderes, dedicou-se a organizar politicamente o país sob as novas premissas liberais, definindo que cada Distrito português teria um administrador nomeado diretamente pelo Monarca, e seria auxiliado por uma Junta Administrativa.

Entre a Carta Constitucional de 1822 (vigente até 1823) e a outorga da próxima Constituição, em 1826, Portugal viveu uma retomada absolutista pelas mãos de Dom João VI e foi diretamente influenciada pela independência do Brasil, destruindo as chances de restauração do poder sobre a colônia. Além disso, a Constituição imperial brasileira de 1824 também vai influenciar diretamente a Carta Constitucional portuguesa de 1826. De acordo com este texto o Monarca acumularia duas funções de Estado, sendo Poder Moderador e Poder Executivo, apoiado por um Conselho de Estado por ele nomeado. A Carta desagradou os extremistas liberais e conservadores, e o país se encaminhou em direção à guerra civil.

Entre 1832 e 1834 a violenta guerra civil portuguesa abre o caminho para a democracia constitucional. Concomitantemente, em 16 de maio de 1832 o Decreto n. 23 é expedido pelo Duque de Bragança, regente em nome da Rainha D. Maria II, ato que introduz o sistema administrativo em Portugal. No relatório que precede o decreto, o pensamento introdutório demonstra sua inspiração: *“Senhor! A mais bela e útil descoberta moral do século passado foi, sem dúvida, a diferença entre administrar e*

¹⁶³ BIRMINGHAM, David. **História Concisa de Portugal**. São Paulo: Edipro, 2015. p.124-126.

julgar”¹⁶⁴. Idealizado por Mousinho da Silveira e baseado nas instituições francesas, o decreto deixava pouca margem de liberdade ao Município, o que levou ao descontentamento dos liberais.

No campo político, apoiado pela nata intelectual liberal portuguesa Pedro IV insurgia-se contra seu irmão Miguel, apoiado pelos absolutistas. A chamada Guerra dos Dois Irmãos terminou com a expulsão dos absolutistas de Lisboa, o exílio de Miguel, e um país falido. Os políticos ainda duvidavam do compromisso de Pedro IV com o liberalismo, e por isso adotaram uma agenda radical de reconstrução social. Na verdade, mesmo com a vitória dos liberais *pedristas*, em Portugal sobreviviam instituições tipicamente feudais, as quais ainda não tinham sido completamente destruídas, fazendo com que as medidas liberais não conseguissem de fato atingir o meio social, e o radicalismo político do período não deixou de ser uma forma de castigar os proprietários de terras e as instituições eclesiásticas que haviam apoiado o agora exilado Miguel¹⁶⁵.

Diante deste quadro, os liberais dividiram-se em cartistas, moderados defensores da Carta Constitucional de 1826, buscando um modelo mais centralizador de Estado; e setembristas, liberais radicais que buscavam a restauração da Constituição de 1822, de inspiração gaditana, favoráveis a um modelo descentralizador. Em setembro de 1836 a revitalização do impulso revolucionário ocorreu a partir de uma revolta urbana e um golpe de estado militar. Movidos principalmente pela insatisfação do desemprego crônico, os manifestantes receberam apoio da guarda nacional, convocando o liberal Sá da Bandeira para liderar a nação e reinstaurar a Constituição de 1822. O líder deu início a um modesto programa de modernização, impulsionando Lisboa no cenário nacional, e é nesse contexto que nasce o primeiro Código Administrativo Português.

Alinhado às propostas setembristas, o Código revelou o viés altamente descentralizador, levando em conta os descontentamentos e protestos de Mousinho havia causado, e já no relatório do novo *Codex* as preocupações liberais estavam descritas: “(...) *mas o decreto de 16 de maio de 1832 (n. 23) conquanto estabelecesse as bases do novo sistema, não foi calculado de modo que pudesse ser bem acolhido*

¹⁶⁴ CAETANO, Marcelo. A Codificação Administrativa em Portugal. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa**, Lisboa, vol. II, 1934. p.327. Disponível em: <https://repositorio.ulisboa.pt/handle/10451/61214>. Acesso em: 5 mar. 2025.

¹⁶⁵ BIRMINGHAM, 2015, p.135.

por uma Nação ciosa das suas liberdades municipais"¹⁶⁶. O Código buscava uma reação aos anteriores intentos centralistas, e poucas eram as deliberações das câmaras municipais que ficavam submetidas à aprovação do Governo. Foi justamente em função dessa tentativa de autonomia municipal que as principais críticas surgiram, abrindo caminho para a reação centralizadora com a codificação de 1842.

Entre 1836 e 1846 um acordo entre radicais liberais e conservadores permitiu uma década de estabilidade. O centro econômico e social de Portugal deslocou-se do Porto para Lisboa, onde o crescimento industrial seguia firme sob a condução do novo Governador Costa Cabral, cuja liderança dinâmica lembrava um pouco o estilo administrativo do Marquês de Pombal, mas impulsionada por um estilo tecnocrata. A burocratização e a profissionalização da administração afetaram a sociedade civil, incentivando uma nova subserviência aos funcionários e engenheiros, substituindo a velha obediência feudal aos abades e barões. Cabral reestruturou as finanças nacionais e criou administrações regionais sob o controle central, o que desagradou tanto os liberais como os conservadores, levando ao terceiro grande confronto civil da Revolução Portuguesa, em 1846¹⁶⁷.

A rebelião de 1846 teve como gatilho justamente a questão territorial. Substituindo a legislação de 1836, o Código Administrativo de 1842, de espírito centralizador, dava aos agentes do poder central grande ingerência sobre a vida local, onde os corpos administrativos estavam sujeitos à tutela do centro. Costa Cabral foi um dos líderes defensores desta nova organização, afirmando que o Código dava ao sistema administrativo grande desenvolvimento, tornando mais regular, ativa e vigorosa a ação governativa dos agentes da administração¹⁶⁸.

Em 1846, na tentativa de delimitar as terras do norte e registrar sua posse, os trabalhadores tradicionais insurgiram-se contra as medidas de Costa Cabral. O protesto espalhou-se do campo à cidade, com ajuda da Igreja. Escalando a crise, declarou-se uma lei marcial, mas os soldados recusavam-se a atirar em seus amigos e parentes e por isso desertaram para juntar-se aos dissidentes do Norte, levando à queda de Costa Cabral e seu exílio na Inglaterra. Os rebeldes escolheram o velho líder liberal setembrista Sá da Bandeira para reorganizar o poder nacional, mas ele,

¹⁶⁶ CAETANO, 1934, p.341.

¹⁶⁷ BIRMINGHAM, 2015, p.139-140.

¹⁶⁸ CAETANO, *op. cit.*, p. 354.

habilitoso, em vez de atacar Lisboa e insuflar os rebeldes para uma guerra civil, entrou em negociações com a Inglaterra e estabeleceu condições para o retorno de Costa Cabral, que é restaurado ao poder em 1848 e governa até 1851, período conhecido pela conclusão de suas reformas centralizadoras¹⁶⁹.

O período finda em 1851, com o golpe militar do general João Carlos de Saldanha. Buscando um compromisso entre as diferentes facções liberais, ou seja, visando a conciliação entre cartistas e setembristas, Saldanha inaugura o período conhecido como *Regeneração*, marcado pela revisão, em 1852, da Constituição de 1826, esta que vigorou pelo período mais longo entre todas as Cartas portuguesas, embora intermitente. Ao mesmo tempo, o Código Administrativo de 1842 permanecia em vigor (sujeito a duas tentativas de reforma), e embora tenha diminuído o poder político dos municípios em seu intento centralizador, não retirou completamente sua autonomia financeira e administrativa, sendo eficaz em modernizar a estrutura administrativa portuguesa até então.

A era democrática da *Regeneração* iniciada em 1851 criou um sistema bipartidário de governo que investiu fortemente em um programa de obras públicas para o país. O Partido Regenerador e o Partido Progressista alternavam-se no poder. O primeiro, conduzido pelo engenheiro Fontes Pereira de Melo, dominou a política portuguesa por trinta e cinco anos, um partido herdado dos tecnocratas da década de 40. Por outro lado, o segundo partido adotava a mesma visão de modernização, mas aspirava ideias ligeiramente mais democráticas, ainda influenciado pelo já idoso Sá da Bandeira, levando-o mais à esquerda¹⁷⁰. De todo o modo, a *era vitoriana* portuguesa estava em marcha.

Paralelamente a isso, um dos alvos preferidos da reação descentralista ao Código de 1842 foi a crítica ao funcionalismo. Este conceito, aliado ao da burocratização, passou a ser considerado sinônimo de corrupção e caciquismo, vícios que estariam impregnados na máquina administrativa portuguesa e só seriam extirpados com a descentralização¹⁷¹. Neste contexto político da *Regeneração*, após duas tentativas fracassadas de reformar o Código Administrativo de 1842, apenas em

¹⁶⁹ BIRMINGHAM, 2015, p.145-146.

¹⁷⁰ *Ibid.*, p.153.

¹⁷¹ CATROGA, Fernando. Centralismo y Federalismo em Portugal (siglos XIX-XX). In: CORTINA, Manuel Suárez. **Federalismos**: Europa del Sur y America Latina em perspectiva histórica. Granada: Comares Historia, 2016. p.418.

1867 tentou-se uma nova codificação. Essa codificação não chegou a entrar em vigor, mas estabelecia a redução do número de Distritos, além de suprimir mais 104 conselhos. O governo e a administração de cada conselho seriam de competência da Câmara Municipal, e a esta incumbiam atribuições deliberativas e meramente consultivas, estabelecendo-se a necessidade de aprovação tutelar para que se executassem suas deliberações. A tutela competiria ao Conselho de Distrito, ao Governo e às Cortes Gerais¹⁷².

Voltando a vigorar o Código Administrativo de 1842, a mesma questão da pouca durabilidade atingiu também a próxima legislação, o Código de 1870, levando alguns autores a sequer considerar essas leis (67 e 70) como Códigos Administrativos. O ano de 1870, contudo, foi um marco na construção do Estado moderno português. Diretamente influenciado pelo republicanismo espanhol, os confortáveis anos da Regeneração estavam abalados pela ameaça das ideias republicanas. Não bastasse a situação espanhola, na França o segundo império estava prestes a cair, levando ao estabelecimento temporário de uma administração considerada comunista. Além disso, na Guerra Civil Americana o norte liberal havia derrotado o sul conservador¹⁷³. Tudo isso eram indícios suficientes para que Portugal se protegesse desses intentos revolucionários, o que aumentava a necessidade de reformar a estrutura administrativa do país.

Nesse contexto, em 19 de maio de 1870 o conservador general Saldanha, depois de um pronunciamento militar à nação, assume o poder como chefe de governo, alegando ser necessário fazê-lo para salvar a pátria. Seu governo durou apenas 2 meses, mas foi o suficiente para aprovar o novo Código Administrativo, em 21 de julho de 1870. Alegando ser imprescindível simplificar os serviços públicos e descentralizar a administração, o novo Código tinha como princípio a ampliação das faculdades e garantias dos corpos administrativos, isentando-os o quanto possível da tutela do poder central, de modo que muitos serviços que pesavam ao governo deveriam ser redistribuídos às localidades¹⁷⁴. Ocorre que o Código de 1870 não sobreviveu à demissão de Saldanha, incapaz de resistir à oposição ao seu governo. Voltava a vigorar o Código de 1842.

¹⁷² CAETANO, 1934. p.360-363.

¹⁷³ BIRMINGHAM, 2015, p.155.

¹⁷⁴ CAETANO, *op. cit.*, p.365-367.

Com o retorno dos velhos liberais ao poder, após o exílio de Saldanha em Paris, a modernização portuguesa retornava ao centro do debate, experimentando um pequeno período de estabilidade. Nessa fase, porém, as ideias republicanas instalaram-se definitivamente no corpo sociopolítico português. Questionando as possibilidades de sobrevivência da própria monarquia, a ideia de estabelecer uma democracia federalista surgiu como opção viável ao modelo já desgastado. Por isso, os republicanistas passaram a formar centros ou clubes de debate dos seus ideais, cujo objetivo era a implantação de órgãos de imprensa que propiciassem a sua propagação¹⁷⁵. Foi por meio destes clubes e dos periódicos que as ideias federais foram ganhando força entre os portugueses. Inspirados pelos republicanos espanhóis, em 1880 o Partido Republicano Português é oficialmente criado. A maioria dos seus partidários sonhava com a edificação de um Estado descentralizado e municipalista, e até meados de 1890 esse ideal vai se difundindo cada vez mais¹⁷⁶.

Paralelamente a isso, em 1878 vem a luz o novo Código Administrativo português, dessa vez consolidando o intento descentralizador dos anos anteriores. Buscando respeitar as tradições históricas e seculares do país na manutenção da autonomia e dos foros municipais, a nova legislação visava aliviar o governo central da tutela dos interesses locais e, para isso, garantiu largos poderes às Juntas Gerais de Distrito, via eleição direta¹⁷⁷. É curioso que esse mesmo Código será posto novamente em vigor, por decreto, em 1910, considerado o mais compatível com os propósitos democráticos da então República. O reanimo da administração local, no entanto, esbarrou com a crise econômica, esta que também ensejou uma nova reforma administrativa.

Em 1886 o Partido Progressista volta ao poder e, retomando uma proposta de reforma anterior, é publicado o decreto de 17 de julho de 1886, aprovando, com força de lei, um novo Código Administrativo. Esse dispositivo promovia algumas alterações na codificação de 1878: a modificação do modo de exercício da tutela administrativa;

¹⁷⁵ HOMEM, Amadeu Carvalho. O avanço do republicanismo e a crise da monarquia constitucional. In: TORRAL, Luís Reis; ROQUE, João Lourenço. **História de Portugal**. Lisboa: Editorial Estampa, 1997. p.131-145.

¹⁷⁶ CATROGA, Fernando. O Republicanismo Português (cultura, história e política). **Revista da Faculdade de Letras – História**, Porto, III série, v. 11, p.95-119, 2010. Disponível em: <https://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/9008.pdf>. Acesso em: 5 mar. 2025.

¹⁷⁷ CAETANO, 1934, p.370-371.

a criação de um regime especial para os Conselhos de Lisboa e do Porto; e a organização dos tribunais administrativos distritais¹⁷⁸.

Mesmo com essas mudanças, a economia portuguesa não reage a outra grave crise, em 1890. Após um período de sucessivas greves e manifestações de rua, Portugal foi arrebatado por uma crise econômica generalizada que o colocou em condição de atraso em relação aos parâmetros europeus, ao mesmo tempo em que acelerou o processo de consolidação da política em direção ao republicanismo. Esse fato foi determinante para que uma nova legislação administrativa fosse debatida, pois o então Primeiro-Ministro Dias Ferreira afirmava que a reforma administrativa era condição absolutamente indispensável para a vida financeira do país. Foi assim que, em 1895, outro Código Administrativo é publicado mediante decreto, com a mais inovadora reforma já realizada em relação aos municípios, e agora voltando a um viés centralizador, que conferia mais poder aos magistrados administrativos na vida local¹⁷⁹.

Não bastasse a crise econômica, dois outros importantes eventos abalaram o trono dos Bragança. Primeiramente na América, em 1889 o Brasil oferece um modelo revolucionário ao derrubar o Imperador e estabelecer uma República, instaurando o federalismo e a política descentralizada. Já na Europa, em 1890 eclodiram na cidade do Porto motins não só contra o domínio da Inglaterra sobre Portugal, mas também motivados pela perda da África Central, outro golpe contra a monarquia. Mas a pressão republicana atingiu seu auge com a expansão do proletariado industrial e com o enraizamento da causa no Exército, até então tradicionalmente leal à monarquia. O golpe de Estado de 1910, que instaura a República portuguesa, foi desencadeado justamente pelos oficiais militares de graduação mais baixa¹⁸⁰.

A revolução se deu principalmente em Lisboa, onde a nova classe médi baixa dominava o comércio, entre eles alfaiates, químicos e comerciantes de carvão. Unidos aos oficiais de patente baixa do Exército, pertenciam a uma sociedade secreta originada na Itália e se autodenominavam *carbonários*. Partilhavam da hostilidade comum à Igreja, o que reforçou o republicanismo anticlerical. A Marinha, fonte importante de Republicanos, deu reforço ao golpe, dando o sinal para o início da

¹⁷⁸ CAETANO, 1934, p.375.

¹⁷⁹ *Ibid.*, p.380-381.

¹⁸⁰ BIRMINGHAM, 2015, p.166-167.

revolução em 4 de outubro de 1910. Logo depois que o rei havia jantado com o Presidente do Brasil Hermes da Fonseca, rapidamente foi aconselhado a deixar o palácio e embarcar para a Inglaterra, tudo isso enquanto os carbonários lideravam a revolução nas ruas. Os republicanos, também tomados de surpresa, herdaram o movimento nomearam o líder Teófilo Braga para Presidente do Governo Provisório¹⁸¹.

Mas diferente das Repúblicas brasileira ou espanhola, suas inspirações, a revolução republicana portuguesa não transformou o país em uma federação. Na verdade, a opção federalista estava longe de ser um consenso entre os republicanos.

O advento de uma República portuguesa não federalista desagradou a ala mais radical do republicanismo, tendente à descentralização completa e ao federalismo, sendo obrigados a aceitar o que deveria ser apenas um período de transição até que estivessem reunidas as condições para, finalmente, criar a federação. Para alguns, era a própria monarquia a grande responsável pela impossibilidade de implementação do federalismo, pois se houvesse sido instituída uma organização administrativa que de fato favorecesse a autonomia municipal, estaria lançada uma prática e criada uma opinião pública que levariam à natural concretização do princípio republicano. De todo o modo, o fato é que a federação não se concretizou como um projeto português, mesmo com as influências espanholas¹⁸².

À data da Proclamação da República vigorava o Código Administrativo de 1896, e o Governo Provisório não tinha preparado outra codificação que pudesse substituí-lo. Em 1910 um decreto com força de lei determinava que se adotasse o Código Administrativo de 1878 na parte em que seu restabelecimento causasse o mínimo de perturbação aos serviços públicos até que fosse possível publicar uma codificação republicana. Ocorre que a simples ressurreição do Código não foi possível, sendo necessário manter a codificação de 1896 em alguns temas, ficando a República com dois códigos. Buscando resolver a questão, o governo republicano nomeou, em 1910, uma comissão para a elaboração de uma nova legislação, tendo como premissa a manutenção do poder local a ser confiado exclusivamente aos mandatários eleitos pelas localidades, reduzindo ao máximo o papel das autoridades delegadas do poder central. Nesse meio tempo, promulgava-se a nova Constituição Política da República Portuguesa, em 1911, que continha as bases fundamentais da organização

¹⁸¹ BIRMINGHAM, 2015, p.172-174.

¹⁸² CATROGA, 2016, p.249-251.

administrativa lusitana. Depois de inúmeras tentativas, restou absolutamente frustrado o intento de uma codificação republicana¹⁸³.

Durante a República a população de Portugal continuou a crescer, mas a crise econômica ressurgiu no pós-guerra. Para conter os danos, os republicanos reagiram com austeridade e, embora tenham conseguido estabilizar as finanças, alcançaram uma expressiva impopularidade. Foi novamente o Exército que abriu caminho para o golpe de Estado iniciado em 1926, na cidade de Braga. O fim da república portuguesa e do sonho federal.

3.2.1 AUTORES, DISCURSO E CONTEXTO

Quando se trata de analisar os discursos dos administrativistas portugueses sobre os conceitos de centralização e descentralização, não basta correlacioná-los ao momento político vivido, caracterizado por um longo período monárquico e um republicanismo atrasado. É preciso compreender a doutrina de direito administrativo de acordo com o Código Administrativo em vigência, característica peculiar de Portugal. A vigência de um Código torna única a história da disciplina em terras portuguesas, uma vez que, como se sabe, o direito administrativo não é comumente atrelado a codificação.

A maior parte das codificações administrativas adotava o posicionamento institucional do governo português no sentido de buscar a união política do país, e os primeiros Códigos foram influenciados pelo liberalismo duvidoso de Dom Pedro IV quando outorga a Carta Constitucional de 1826, que acabou sendo a Constituição que perdura por mais tempo ao longo do XIX (com três períodos de vigência, de 1826 a 1828; depois 1834 a 1836; e por fim de 1842 a 1910). Orientados, portanto, por um liberalismo moderado sob um viés centralizador, com exceção dos Códigos de 1836, 1878 e 1886, desde a legislação administrativa inaugurada por Mousinho da Silveira em 1832 até o advento da República todos os monumentos legislativos portugueses possuem intentos centralistas. Mesmo assim, as reações descentralizadoras nunca foram extintas, plasmadas na defesa da necessidade de que fossem criados corpos intermediários administrativos e de índole municipal¹⁸⁴.

¹⁸³ CAETANO, 1934. p.385-397.

¹⁸⁴ CATROGA, 2016, p.241.

Na doutrina de direito administrativo, por sua vez, a discussão sobre a centralização e a descentralização é inaugurada, em 1849, por Basílio Alberto de Sousa Pinto, com seu *Apontamentos de Direito Administrativo*. Publicada sob a vigência do Código de 1842 e do terceiro período da Constituição de 1826, a obra trata dos seus apontamentos para as aulas de Direito Administrativo na Universidade de Coimbra, onde Basílio construiu toda a sua carreira acadêmica. Na política, o Primeiro Visconde de São Jerônimo se filiava ao liberalismo, tendo participado da Revolução do Porto de 1820, eleito deputado por esta cidade, além de ter participado das Cortes Constituintes e da elaboração da Constituição de 1822.

Para Basílio a discussão não se trata de escolher um modelo centralizador ou descentralizador, mas gira em torno da disputa entre centralismo e localismo. Explica que a divisão do território português variava de acordo com o favorecimento do *Poder*, e por isso se centraliza, ou a *liberdade*, por isso se localiza. Se o decreto de 16 de maio de 1832 queria reforçar o poder, centralizando-o, foi o Código de 1836 que buscou dar maior extensão à liberdade, localizando o poder, aumentando a divisão territorial do país em 17 distritos. Alega-se sempre como razão dessas alterações o interesse dos povos e a economia, mas para ele isso não passa de um pretexto, pois a melhor divisão será aquela que procura aliar o poder com a liberdade, não caindo nos excessos centralizadores ou localizadores. E, segundo o autor, o Código de 1842 atingiu esse objetivo, adotando um meio-termo entre o sistema de 1832 e o de 1836. Se na legislação de 1832, centralizadora, a divisão territorial achava-se estabelecida na divisão entre Províncias, Comarcas e Conselhos; no Código de 1836, descentralizador, passava a Distritos, Conselhos e Freguesias, e o Código de 1842 resolvia o impasse extirpando os dois extremos: as Províncias e as Freguesias. Mantinha, assim, um meio-termo com Distritos, Comarcas e Conselhos¹⁸⁵.

Mas a segunda questão que se desenrolava em razão da disputa entre poder e liberdade, entre centralização e localismo, tratava dos encarregados da Administração: se devem ser *corpos coletivos* ou *magistrados singulares*. Se se favorece mais a liberdade, devem ser corpos coletivos, mas se se favorece mais o poder, magistrados singulares¹⁸⁶. A partir daqui Basílio destaca as vantagens e

¹⁸⁵ PINTO, Basilio Alberto de Sousa. **Apontamentos de Direito Administrativo**. Coimbra: Imprensa da Universidade, 1849. p.28-29.

¹⁸⁶ *Ibid.*, p.30-31.

desvantagens da instituição dos corpos coletivos, ou seja, da prevalência da liberdade e do localismo (descentralização).

Para ele, a primeira vantagem é o fato de que os negócios são conduzidos com mais maturidade, com decisões mais acertadas, pois as visões políticas dos membros serão temperadas pela própria pluralidade de ideias. No sistema oposto, dos magistrados singulares, há mais risco de decisões precipitadas e dominadas pelas paixões. A segunda vantagem é o acúmulo de conhecimentos que vem com os corpos coletivos. A terceira é a confiança dos administrados, pois podem se fiar na autoridade moral dos corpos. A quarta é a presunção de menor corrupção, pois é mais difícil subornar muitos indivíduos do que um homem só. A última é a menor propensão para abusos. Mas como desvantagens dos corpos coletivos cita a morosidade; a dificuldade de guardar segredo; e a responsabilidade¹⁸⁷.

E como o Código de 1842 resolveu o impasse? Explica Basílio que a codificação estabeleceu as duas formas: magistrados singulares, na figura do Governador Civil e do Administrador do Conselho, ambos nomeados pelo poder central; e corpos coletivos, na figura da Junta Geral do Distrito e da Câmara Municipal, respectivamente. Dessa forma, o Código privilegiou a existência de um magistrado singular que favorece o poder central (centralização), e corpos coletivos eleitos pelo povo que orientam os primeiros em favor da liberdade (descentralização)¹⁸⁸.

Um ponto importante do texto de Basílio é que, para ele, os corpos coletivos não são *obra dos homens*, mas sim resultado da natureza, pois sempre há um grupo de famílias que formam o Governo. Esta posição do autor – depois seguida por Justino Antonio de Freitas – demonstrava a força do discurso no sentido de demonstrar a origem natural, praticamente divina, da freguesia, do município e da província, perfeitas unidades administrativas, tese jusnaturalista com grande influência do pensamento de Karl Krause¹⁸⁹.

Seus argumentos podem ser assim resumidos na seguinte tabela:

QUADRO 12 - SÍNTESE DO DISCURSO DE BASÍLIO ALBERTO

¹⁸⁷ PINTO, 1849. p.31-32

¹⁸⁸ *Ibid.*, p.33-34.

¹⁸⁹ CARTOGA, Fernando. *Natureza e Historia na Fundamentação do Municipalismo da Revolução liberal ao Estado Novo*. In: **Estudos em Homenagem a Luis Antonio de Oliveira Ramos**. Faculdade de Letras da Universidade do Porto. 2004, p.407-420

	Sim-Não	Qual
Conceituação de Centralização	Não	X
Conceituação de Descentralização	Não	X
Vantagens da centralização	Sim	X
Desvantagens da centralização	Não	- Risco de decisões precipitadas e dominadas pelas paixões - Pouco conhecimento - Possibilidade de corrupção
Vantagens da descentralização	Sim	- Os negócios são conduzidos com mais circunspeção e maturidade, com decisões mais acertadas - Acúmulo de conhecimentos que vem com os corpos coletivos. - Confiança dos administrados - Presunção de menor corrupção - Menor propensão para abusos
Desvantagens da descentralização	Sim	- Morosidade - Dificuldade de guardar segredo - Responsabilidade
Tutela das localidades	Não	X
Conclusão	Sim	Descentralizador

FONTE: A autora (2025).

Em suma, mesmo sem usar o vocábulo descentralização, Basílio posiciona-se de forma favorável a esse movimento, que chama de localismo, mas o faz pela via da corrente jusnaturalista.

A palavra *descentralização* é utilizada dez anos depois, em 1859, no *Ensaio sobre as Instituições de Direito Administrativo Português*, de outro catedrático de Coimbra, também liberal e também deputado, Justino Antônio de Freitas. O livro de Freitas segue sendo um compêndio das suas aulas, redigido por um de seus alunos, e o tema da centralização ocupa grande parte da obra quando trata da organização administrativa.

Ainda sob a vigência do Código Administrativo de 1842, Freitas explica que não basta a existência de um poder central para que exista a centralização, pois a Suíça e os Estados Unidos, exemplos descentralizadores, não deixam de possuir um centro. Citando Vivien, a centralização é a submissão da nação a um centro único, para uma direção única, lançando os raios até as mais remotas extremidades, constituindo o governo ativo do país, é uma espada cujo punho está na capital, e a

ponta no resto do país. Trata-se, portanto, da subordinação dos administradores locais à autoridade central, que os nomeia e demite, e reserva para si a decisão dos negócios mais importantes. Mas, “*se a centralização é exagerada, produz o despotismo; se é moderada, produz a liberdade; se é mui fraca, a anarquia; se é nenhuma, a dissolução social*”¹⁹⁰.

Explicando que a França, antes da Revolução, passou por um período de centralização muito fraca, tendente à anarquia, para uma centralização moderada com a Assembleia Constituinte, para, depois, uma excessiva, que levou ao despotismo. Por isso, todos os governos têm a tendência à centralização. Dedicando-se a analisar os argumentos favoráveis e contrários ao tema, Freitas elenca as seguintes desvantagens: habitua os homens à obediência e retira a sua vontade; não pode abraçar todas as particularidades do governo; os funcionários, todos nomeados pelo centro, têm a natural tendência a usurpar suas funções. Como vantagens, apresenta as seguintes: empreender as grandes melhorias de um país; combate à anarquia; e unidade na aplicação das leis. Por fim, os argumentos favoráveis a uma opinião média, segundo ele, são: reconhecer a diferença entre centralização governamental (política) e administrativa. Esse, para Freitas, é o sistema mais razoável¹⁹¹.

Propondo a separação pelas esferas de interesses, ficando os gerais a cargo do poder central, o português sugere que os interesses particulares dos distritos e conselhos fiquem a eles restritos. Depois de tecer longos comentários sobre a forma que a França e os Estados Unidos promovem a divisão entre os tipos de centralização em seus sistemas, volta a afirmar que o Código Administrativo em vigor havia conseguido assimilar o melhor de ambos os sistemas, chegando a um termo médio.

Com um discurso moderado, resumem-se os argumentos de Freitas:

QUADRO 13 - SÍNTESE DO DISCURSO DE FREITAS

continua

	Sim-Não	Qual
Conceituação de Centralização	Sim	É a subordinação dos administradores locais à autoridade central, que os nomeia e demite, e reserva para si a decisão dos negócios mais importantes

¹⁹⁰ FREITAS, Justino Antonio de. **Ensaio sobre as Instituições de Direito Administrativo Português**. Coimbra: Imprensa da Universidade, 1859. p.116-117.

¹⁹¹ *Ibid.*, 118-126.

conclusão

	Sim-Não	Qual
Conceituação de Descentralização	Não	X
Vantagens da centralização	Sim	- Empreender as grandes melhorias de um país; - Combate à anarquia; - Unidade na aplicação das leis
Desvantagens da centralização	Não	- Habitua os homens à obediência e retira a sua vontade; - Não pode abraçar todas as particularidades do governo; - Os funcionários, todos nomeados pelo centro, têm a natural tendência a usurpar suas funções
Vantagens da descentralização	Sim	X
Desvantagens da descentralização	Sim	X
Tutela das localidades	Não	X
Conclusão	Sim	Moderado

FONTE: A autora (2025).

Passam-se quase vinte anos até a publicação do próximo manual de direito administrativo a ser estudado. *Estudos de Administração*, de Joaquim Thomaz Lobo d'Ávila¹⁹². Muito embora Lobo d'Ávila tenha iniciado sua carreira política no Partido Regenerador, afastou-se do grupo de 1859, e mesmo quando compôs os quadros do partido estava ligado à sua facção mais radical, dado seu viés liberal progressista.

Publicada em 1874, depois de duas tentativas fracassadas de reforma da codificação – em 1867 e 1870 – e às vésperas de um novo Código, o de 1878, de viés descentralizador, percebe-se já no prólogo a influência dessas tentativas de mudança no perfil da administração portuguesa, quando o autor menciona que desde 1850 se tem visto que “a doutrina da descentralização administrativa (...) tem feito as suas provas práticas na legislação de muitas nações cultas”, tendo a história demonstrado

¹⁹² Joaquim Tomás Lobo d'Ávila (1819-1901), engenheiro, político, diplomata e maçom, desempenhou um papel fundamental na modernização de Portugal no século XIX. Formado em engenharia na França, tornou-se defensor dos ideais saint-simonianos, focando no progresso técnico-científico como caminho para o desenvolvimento. Foi deputado, ministro e membro de diversas comissões governamentais, defendendo reformas administrativas, o avanço das obras públicas e a construção de ferrovias. Participou de projetos diplomáticos importantes, como o tratado anglo-português de 1891. Lobo d'Ávila acreditava na aliança entre iniciativa privada e apoio público para o crescimento econômico, sendo um dos principais articuladores do Fontismo e um dos líderes técnicos e políticos do período. Ver em: Joaquim Tomás Lobo d'Ávila. In: PEREIRA, Hugo Silveira. **Dicionário Biográfico de Cientistas, Engenheiros e Médicos**. Portugal: Centro Interuniversitário de História das Ciências e da Tecnologia. Disponível em: <https://dicionario.cihuct.org/lobo-davila-joaquim-tomas-conde-de-valbom/>. Acesso em: 5 mar. 2025.

o mais completo triunfo desta ideia¹⁹³. Ainda, afirma que “os *diversos projetos de reforma administrativa que há anos sucessivamente se tem exibido, abraçam o princípio da descentralização e manifestam o propósito de o aplicar em maior ou menor escala, todavia, nenhum deles tem conseguido vencer as dificuldades e triunfar na opinião*”¹⁹⁴. E segue afirmando que Portugal permanece sob o *defeituoso* Código Administrativo de 1842, *obscurecido por mil glosas, interpretações e comentários contraditórios*, apesar de todos reconhecerem a necessidade de reformá-lo. Este pequeno trecho já deixa antever a posição do autor.

Outro evento importante ocorrido justamente no ano interior à publicação da obra de d’Avila foi a formação do Centro Republicano Federal de Lisboa, liderado por Teófilo Braga e Teixeira Bastos. Influenciados pela experiência da Primeira República Espanhola, e com bases teóricas de Krause e Proudhon, para eles a futura *República Democrática e Federal Portuguesa* estaria baseada na independência dos corpos administrativos das localidades, desvinculados da tutela do poder central. O discurso descentralizador estava em franca expansão.

E quando trata da divisão da administração portuguesa, baseando-se em Pradier-Fodéré, Laboulay e Batbie, d’Avila explica que a administração se divide em geral e local, a primeira pertencente ao Estado como um todo, para tratar dos interesses gerais, e a segunda às localidades, para tratar dos seus interesses específicos. Também divide a centralização política, que reputa indispensável, de onde emanam as leis e ordens para a direção e execução da coisa pública, e a centralização administrativa, que é a tutela das localidades. Já a descentralização administrativa é a administração local entregue aos distritos e municípios, sob a ação dos tribunais e a vigilância do governo. E o português faz uma ressalva, explicando que quando o governo central transfere certas atribuições suas aos seus delegados nas localidades não está se privando de quaisquer das suas atribuições, de modo que esse movimento mantém intacta a centralização administrativa. Para finalizar estas questões iniciais, afirma que é nos países de maior descentralização administrativa, como Estados Unidos, onde a centralização política é mais forte, por isso, são elementos compatíveis¹⁹⁵.

¹⁹³ D’AVILA, Joaquim Thomaz Lobo. **Estudos de Administração**. Lisboa: Tipografia Universal, 1874. p.VII.

¹⁹⁴ D’AVILA, 1874. p.VII-VIII.

¹⁹⁵ *Ibid.*, p.50-51.

Seguindo essa linha explicativa o autor sugere a existência de uma corrente de pensamento que busca ampliar a descentralização administrativa até o seu limite, significando a completa independência e autonomia das administrações locais, sem fiscalização ou inspeção por parte do centro. Mas, apoiando-se em Tocqueville, afirma não ser o caso de copiar este tipo de administração, pois Portugal não estaria dotada do elemento característico da Inglaterra ou dos Estados Unidos em sua administração extremamente descentralizada, o *self-government*¹⁹⁶. Para ele, passar diretamente de uma extrema centralização administrativa, a forma como a estrutura administrativa portuguesa ainda estaria organizada, para uma extrema descentralização, pareceria uma *grave imprudência*¹⁹⁷.

Para d'Avila o conceito de descentralização administrativa teria relação com o fato de que o direito de se administrar a si próprio pertence ao povo, *por magistrados eleitos e delegados seus*. Já a centralização se funda no princípio de que o direito de administrar pertence ao poder central, e os povos, quando muito, devem apenas ser ouvidos e consultados sobre suas necessidades¹⁹⁸. Chama atenção a referência utilizada por ele para o conceito manejado, citando diretamente Almeida Garrett, autor de uma das primeiras tentativas de reforma do Código Administrativo de 1842, realizada em 1854.

Buscando evitar o *quadro lastimável da vizinha Espanha*, d'Avila deixa claro que descentralização administrativa não se confunde com federalismo, pois este é uma negação do Estado, um princípio dissolvente da unidade nacional, ou, como o comunismo, representa a subversão e o excídio da sociedade. Ao contrário, a descentralização que deve ser buscada significaria tão somente a liberdade das localidades, mas dentro dos limites de suas legítimas atribuições, para gerirem e tratarem dos seus interesses, emancipando-se da tutela administrativa do Estado, deixando de ser consideradas como se menores de idade fossem, sem pretender inaugurar o princípio exclusivo e egoísta do individualismo, ao contrário, encaminha-o e aproveita-o em benefício da sociedade, pois as administrações locais são verdadeiras escolas da liberdade, educando os cidadãos para a vida pública¹⁹⁹. Citando Constant, ainda que a centralização pudesse dar uma aparente robustez ao

¹⁹⁶ D'AVILA, 1874, p.53-54.

¹⁹⁷ *Ibid.*, p.55.

¹⁹⁸ *Ibid.*, p.69.

¹⁹⁹ *Ibid.*, p.69-71.

corpo social, ao aniquilar as liberdades individuais e locais *esteriliza os germens da vitalidade pública, e mata os elementos da ordem moral, sem a qual é efêmero todo poder, e falaz toda a civilização*²⁰⁰.

Em um longo e duro discurso contra a centralização, que identifica como tirania, entende ser indispensável a descentralização administrativa para que se aproxime mais do verdadeiro regime representativo, firmando o regime monárquico-constitucional de forma duradoura. De todo modo, d'Avila sugere que em Portugal a centralização não havia gerado ainda tão funestos resultados porque *tem sido temperada pela doçura dos nossos costumes*, o que não evitou muitos abusos e vexames. E a descentralização administrativa, disseminada pelas localidades, não levaria ao enfraquecimento do poder central, pois para ele basta a centralização política²⁰¹.

E para concluir, Lobo d'Avila faz uma afirmação interessante, ao sugerir que a descentralização administrativa não só não é sinônimo de federalismo como o torna desnecessário, pois já concede toda a autonomia e independência às localidades, porém compatível com a unidade nacional²⁰². Em suma:

QUADRO 14 - SÍNTESE DO DISCURSO DE LOBO D'AVILA

continua

	Sim-Não	Qual
Conceituação de Centralização	Sim	Se funda no princípio de que o direito de administrar pertence ao poder central, e os povos, quando muito, devem apenas ser ouvidos e consultados sobre suas necessidades
Conceituação de Descentralização	Não	É o direito de se administrar a si próprio pertence ao povo, <i>por magistrados eleitos e delegados seus</i>
Vantagens da centralização	Não	X
Desvantagens da centralização	Não	- Tirania - Sufoca as liberdades locais
Vantagens da descentralização	Sim	- Liberdade - Favorece a robustez do poder central - Promove o progresso - Evita o federalismo - Facilita as grandes iniciativas - Aumenta o patriotismo - Estabelece o governo do povo pelo povo - Maior desenvolvimento público - Evita as revoluções

²⁰⁰ D'AVILA, 1874, p.72.

²⁰¹ *Ibid.*, p.79-80.

²⁰² *Ibid.*, p.84.

conclusão

	Sim-Não	Qual
Desvantagens da descentralização	Não	X
Tutela das localidades	Sim	Defende que a descentralização libere as localidades da tutela do poder central, como se menores de idade fossem
Conclusão	Sim	Descentralizador, propõe a divisão por interesses

FONTE: A autora (2025).

Trata-se do discurso mais abertamente favorável a um projeto descentralizador, refletindo as turbulências políticas pelas quais atravessava Portugal, mas declaradamente negava a possibilidade de uma federação. Essa distinta corrente, que advogava pela descentralização administrativa, mas rechaçava o modelo federal, irrompeu com o grupo liderado por José Elias Garcia, que apresentou seu programa ao Partido Republicano em 1873 (revisado em 1878), onde propunha o estabelecimento do governo local por meio da administração municipal e distrital, mas dentro dos limites da nação, ou, na sua versão revisada, dentro da unidade nacional²⁰³.

Com o advento do Código Administrativo de 1878, obra do Partido Regenerador, formalizou-se a tendência que vinha sendo gestada nos anos anteriores, formulando-se o mais descentralizado dos códigos, buscando uma reforma baseada nos princípios liberais, estabelecendo um governo do povo pelo povo, com a pretensão de reanimar a vida local²⁰⁴. A segunda edição do *Princípios e Instituições de Direito Administrativo* é publicada em 1894, já na transição para o XX e às vésperas do Código Administrativo de 1895, de cunho centralizador, elaborado sob forte clima de caos econômico. Mesmo assim, José Frederico Laranjo²⁰⁵, professor em Coimbra e deputado pelo Partido Progressista, adota um discurso favorável à descentralização, embora mais comedido que seu antecessor.

²⁰³ CATROGA, 2016, p.246.

²⁰⁴ CAETANO, 1934, p.370.

²⁰⁵ José Frederico Laranjo nasceu em Castelo de Vide, de origens humildes, e iniciou estudos eclesiásticos que abandonou para cursar Direito na Universidade de Coimbra, onde se doutorou e fez carreira acadêmica. Destacou-se no ensino de Economia Política e Direito Constitucional. Paralelamente, foi deputado pelo partido progressista e par do reino, integrando comissões parlamentares, especialmente sobre questões bancárias, mas sem exercer cargos governativos. Atuou em sociedades científicas, colaborou na imprensa, promoveu o cooperativismo e a instrução popular, além de incentivar estudos de história local na universidade. Ver LARANJO, JOSÉ FREDERICO. In: GRAÇA, João Carlos. Dicionário de Historiadores Portugueses. Lisboa: Academia Real das Ciências ao final do Estado Novo. Disponível em: <https://dichp.bnportugal.gov.pt/imagens/laranjo.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2025.

Alegando ser necessário primeiramente definir os limites dos dois vocábulos, Laranjo se apoia na teoria de Bluntchli para conceituar centralização como “*ligar a um centro coisas que estão fora dele*”, e descentralizar “*é desligar do centro*”, terminologia derivada da mecânica, mas, para o português, pouco feliz, pois em um Estado não há como centralizar ou descentralizar completamente. A questão, para ele, deve ser resolvida a partir dos graus de cada sistema, e citando Tocqueville, Batbie e Pradier-Fodéré, também distingue a centralização política da administrativa, conceituando esta última como a atração, pelo governo central, a si ou a seus agentes, para resolver os negócios que se produzem no país, não deixando sua resolução para as localidades. Inaugurando as referências à Espanha, cita Colmeiro para afirmar que alguns autores têm confundido centralização com indistinção de poderes, e descentralização com a sua separação, o que não é correto²⁰⁶.

Laranjo afirma expressamente que a descentralização *aumenta a força e a liberdade dos indivíduos e das localidades*. Para que exista a descentralização administrativa, é necessário o exercício livre das atribuições dos corpos locais por eles mesmos, sem ingerência do governo, ressalvada a submissão dos seus atos ao poder judicial, quando contrariem as leis. E se a centralização política é necessária para dar ao conjunto da nação força, energia e igualdade de direitos, a centralização administrativa em geral divide a opinião dos escritos, e deve ser instituída de acordo com as necessidades de cada país. Sumarizando os argumentos de Cormenin, Vivien, Tocqueville, Royer Collard, Odilon Barrot e Dupont-White para apresentar uma solução organicista, afirmando que se trata de juntar, em um Estado, as frações mais naturais suas, que são o individuo e as comunas. Como desvantagens da centralização administrativa, aponta: inércia e indiferença das províncias em relação ao governo; revoluções e contrarrevoluções periódicas e infrutíferas; falta de garantia dos direitos individuais; corrupção e opressão.

Com um discurso recheado de referências estrangeiras, Laranjo segue a linha de divisão entre centralização política e administrativa, sendo indispensável aquela e preferível esta.

Em suma:

²⁰⁶ LARANJO, José Frederico. **Princípios e Instituições de Direito Administrativo**. 2ª ed. Coimbra: Imprensa da Universidade, 1894. p.40-41.

QUADRO 15 - SÍNTESE DO DISCURSO DE LARANJO

	Sim-Não	Qual
Conceituação de Centralização	Sim	A atração, pelo governo central, a si ou a seus agentes, para resolver os negócios que se produzem no país, não deixando sua resolução para as localidades
Conceituação de Descentralização	Não	X
Vantagens da centralização	Não	X
Desvantagens da centralização	Não	- Inércia e indiferença das províncias em relação ao governo; - Revoluções e contrarrevoluções periódicas e infrutíferas; - Falta de garantia dos direitos individuais; - Corrupção e opressão
Vantagens da descentralização	Sim	- Liberdade
Desvantagens da descentralização	Não	X
Tutela das localidades	Não	X
Conclusão	Sim	Descentralizador, propõe a divisão por interesses

FONTES: A autora (2025).

Nas últimas décadas do XIX e até a revolução republicana de 1910 a monarquia constitucional portuguesa foi perdendo sua capacidade de articulação política, perdendo espaço para o republicanismo que tomava as classes médias e populares urbanas. Em 1908, nas eleições municipais, o Partido Republicano toma a Prefeitura de Lisboa, o que representou grande avanço dos ideais antimonárquicos²⁰⁷.

A última obra²⁰⁸ a ser analisada neste recorte temporal é publicada em 1908, escrita por Guimarães Pedrosa, *Curso de Ciência da Administração e Direito Administrativo*, conjunto de suas aulas na Universidade de Coimbra. O livro é publicado quando, às vésperas da revolução republicana, ainda estava em vigor o Código Administrativo de 1895. Em um extenso capítulo sobre o tema, Pedrosa faz uso de uma série de referências para posicionar-se pela separação entre centralização política e administrativa, pela necessidade daquela e preferência desta. Faz uso da mesma crítica de Laranjo à conceituação fornecida por Bluntchli, derivada

²⁰⁷ MATOS, 2021, p.45-46.

²⁰⁸ Há um manual de direito administrativo escrito por Magalhães Colaço, porém, a versão online disponível não traz o ano de sua publicação. Pelo teor do texto, no entanto, percebe-se tratar-se de um manual publicado depois de 1910. Seu sucinto conteúdo não traz grandes reflexões sobre os conceitos de centralização e descentralização, mencionando-os apenas quando trata da historicidade da disciplina e quando caracteriza os Códigos Administrativos da época monárquica. Por isso, deixo de lado o estudo específico deste texto.

da mecânica, e seguindo quase literalmente a obra do colega português afirma ser o caso de utilizar a separação promovida por Tocqueville, e seguida por Batbie e Pradier-Fodéré. Inova ao fazer referência ao espanhol Gumersindo de Azcárate, ícone federalista, e ao seu discípulo Adolfo Posada. Inclusive, utiliza exatamente a mesma explicação de Posada sobre as seis características da centralização²⁰⁹.

Colocando em perspectiva o problema conceitual, Pedrosa explica que a legislação inaugural da administração portuguesa, com Mousinho da Silveira, foi sujeita ao intento centralizador em razão da imitação da legislação francesa da época. Ainda, divide a descentralização administrativa em descentralização burocrática, apoiando-se nas lições de Santi Romano para tratar da questão das *autarquias*, discurso que até então não havia sido utilizado pelos administrativistas em seus manuais. Também sugere que há ainda outra técnica, a desconcentração de atribuições²¹⁰. Utilizando um rol extenso de referências estrangeiras, Pedrosa aprofunda o tema em um discurso mais técnico.

Apenas quando trata da descentralização administrativa propriamente dita é que Pedrosa faz uso da doutrina de Laranjo para conceituá-la como *o exercício livre das atribuições dos corpos locais por eles mesmos, sem ingerência do governo, além da inspeção, para submeter seus atos ao poder judicial, quando eles contrariarem as leis*. Admitindo, porém, que a corrente centralizadora *inscreve nomes valiosos*, utiliza a obra de Dupont-White quando trata da tutela das localidades como proteção da minoridade, e também para elencar as vantagens da centralização: sinal de força, grandeza e civilização; a descentralização leva ao desfazimento dos impérios, conduzindo ao despotismo, e aumenta as tiranias locais²¹¹. Mas em favor da descentralização administrativa faz referência a Tocqueville, e enumera: organiza o Estado; compreende melhor as necessidades locais; sua extensão é proporcional à necessidade do país; melhor comodidade e utilidade da administração²¹².

A grande inovação no discurso de Pedrosa é a referência direta a Karl Krause, quando afirma que a centralização é um mal social, ao passo que a descentralização garante a verdadeira liberdade social e neutraliza os muitas vezes desastrosos efeitos

²⁰⁹ PEDROSA, Guimarães. **Curso de Ciência da Administração e Direito Administrativo**. Tomo I. 2 ed. Coimbra: Imprensa da Universidade, 1908. p.333-336.

²¹⁰ *Ibid.*, p.340-344.

²¹¹ *Ibid.*, p.344-345.

²¹² *Ibid.*, p.345.

das mudanças bruscas ou violentas no poder político²¹³. É a primeira vez que um administrativista revela a orientação krausista em seu discurso sobre o tema.

Para resolver, enfim, a questão proposta sobre os sistemas, recorre à fórmula de Tocqueville para justificar a indispensável centralização política e a preferível descentralização administrativa, propondo os limites desta a partir das esferas de interesses públicos, se gerais ou locais. Mas admite que não há critérios suficientes para definir quais interesses são gerais e quais são locais, sugerindo como gerais os grandes trabalhos públicos ou de saúde geral. Já os locais poderiam ser considerados os de instrução superior e os industriais. Contudo, sustenta que cada situação deve ser vista na sua particularidade²¹⁴. Em resumo:

QUADRO 16 - SÍNTESE DO DISCURSO DE PEDROSA

	Sim-Não	Qual
Conceituação de Centralização	Não	X
Conceituação de Descentralização	Sim	É o exercício livre das atribuições dos corpos locais por eles mesmos, sem ingerência do governo, além da inspeção, para submeter seus atos ao poder judicial, quando eles contrariarem as leis
Vantagens da centralização	Sim	- Sinal de força, grandeza e civilização;
Desvantagens da centralização	Não	X
Vantagens da descentralização	Sim	- Organiza o Estado; - Compreende melhor as necessidades locais; - Sua extensão é proporcional à necessidade do país; - Melhor comodidade e utilidade da administração
Desvantagens da descentralização	Sim	- A descentralização leva ao desfazimento dos impérios, conduzindo ao despotismo; - Aumenta as tiranias locais
Tutela das localidades	Sim	Sim, como se menores de idade fossem
Conclusão	Sim	Descentralizador, propõe a divisão por interesses

FONTE: A autora (2025).

Ao longo da Primeira República portuguesa Guimarães Pedrosa publicou outros tomos da sua obra *História da Administração Pública*, e muito embora retome o tema uma ou outra vez, as obras fogem do recorte aqui escolhido.

²¹³ PEDROSA, 1908, p.347.

²¹⁴ *Ibid.*, p.347-352.

3.2.2 SÍNTESE

A análise dos discursos envolvendo os conceitos de centralização e descentralização na doutrina de direito administrativo português deve ser temperada pela presença da figura do Código Administrativo, peculiaridade da história administrativa lusitana. Apesar disso, enquanto a codificação buscava atender aos intentos centralizadores do campo político, no discurso acadêmico prevalecia entre os autores o viés descentralizador.

Basílio Alberto de Sousa Pinto, o primeiro autor, mobilizava um discurso mais voltado a argumentos subjetivos, como sugerir que, na centralização, havia um risco de tomada de *decisões precipitadas dominadas pelas paixões*, ao passo que na descentralização havia *menor propensão para abusos e negócios conduzidos com mais maturidade*. Mesmo sem usar o vocábulo descentralização, referia-se à dispersão do poder como localismo, vinculado à liberdade. Justino Antonio de Freitas foi o autor que apresentou um discurso mais comedido em relação ao tema, mas também mobilizou argumentos que pendiam para as paixões e emoções, como quando menciona que a centralização *habituava os homens à obediência e retira sua vontade*.

Mas até então ambos os autores viam com bons olhos o Código Administrativo de 1842, uma codificação que buscava centralizar o poder, controlando as administrações locais. Isso só muda com Lobo d'Avila, que além de claramente favorável à descentralização, em seu manual critica abertamente o Código de 1842. O autor também inaugura o discurso em torno da liberdade, mobilizada como argumento favorável ao modelo de descentralização, junto com o progresso. A centralização, por outro lado, era sinônimo de tirania. A proposta de divisão das esferas de interesses públicos para justificar a descentralização administrativa também ganha espaço em seu manual, e depois é repetida por Frederico Laranjo e Guimarães Pedrosa.

Mas o que mais chama a atenção no discurso de d'Avila é o completo rechaço ao federalismo, ou seja, a mobilização de argumentos absolutamente favoráveis a descentralização administrativa como mecanismo capaz de evitar o desenvolvimento da ideia federal. Como visto, tratava-se de uma corrente bastante presente também na área política, e reflete, posteriormente, na revolução republicana.

A liberdade também aparece no discurso de Frederico Laranjo, como a grande vantagem do sistema descentralizado. *Inércia e indiferença das províncias em relação ao governo* é um dos argumentos das desvantagens da centralização, além da *falta de garantia dos direitos individuais, corrupção e opressão*. Discursos cada vez mais contundentes contra a centralização administrativa, ainda que sob a vigência de uma codificação centralizadora.

Um discurso mais técnico é encontrado na obra de Guimarães Pedrosa, último texto analisado, em que as vantagens da organização do Estado e melhor utilidade da administração são argumentos elencados para sustentar as vantagens da descentralização. É o único autor que menciona a tutela das localidades como se menores de idade fossem, mesmo sem grandes reflexões teóricas sobre o tema.

Os administrativistas portugueses pendem para a descentralização desde as primeiras obras da disciplina, mas reconhecem que os Códigos Administrativos, notadamente o de 1842, vigente por quase todo o XIX, mantinham perfis centralizadores. Porém, nota-se que os autores tendem a manter o conceito de federalismo longe do debate sobre centralização e descentralização. O conjunto de referências estrangeiras também é farto, sugerindo o profícuo trânsito entre as ideias.

E não renunciavam à necessidade absoluta de um centro de poder político, pois ainda que advogassem pela descentralização administrativa, a centralização política seguia firme no horizonte, uma opção unitarista, a mesma que venceu no debate político às vésperas da República. Seja porque a principal inspiração portuguesa fosse a Terceira República Francesa, levando a um tipo de Estado jacobino de caráter centralista, unitário e indivisível; seja porque se defendia que o povo português ainda não estava preparado para uma ampla descentralização; ou seja porque rapidamente as elites políticas haviam percebido que em um Estado centralizado era mais fácil controlar a população e os poderes locais, enfim, várias são as razões para o fato de que vencia a corrente unitarista²¹⁵.

Em termos gerais, os discursos acadêmicos sobre o tema mostram-se mais alinhados com a doutrina estrangeira, e preocupados em adaptar os argumentos às vicissitudes locais, notadamente ao fato de que Portugal mantinha seus Códigos Administrativos, estes que, a depender do momento político, expressavam as

²¹⁵ CATROGA, 2016, p.250.

tendências do governo. Ao longo do XIX a temática da centralização-descentralização acompanha todo o debate, sendo peça fundamental na construção da nação portuguesa, e também da história do direito administrativo lusitano.

3.3 FEDERALISMO PERSISTENTE: O CASO MEXICANO

Así siguieron discurriendo el resto de la noche, y cuando el gobernador se retiró á acostar á su casa, no las tenía todas consigo, y se arrepintió de haber mandado al correo la comunicación, que en la tarde del día siguiente estaba en el bufete del ministro de Gobernación. El insigne Bedolla fué llamado otra vez con urgencia. — Lea usted, lea usted, amigo Bedolla, y verá la explosión que ha producido su párrafo. Me lo temía yo. El Estado de Puebla reasume su soberanía ahora que precisamente estamos amenazados de una coalición. Los Estados de Jalisco, Sonora y Sinaloa quieren reasumir también su soberanía, y si así seguimos, nos vamos á quedar reducidos al Distrito Federal. El país se disuelve, y los americanos, que no nos quitan la vista; ya usted comprenderá, la presa es fácil y segura. — Ya me lo esperaba también yo,— contestó Bedolla con mucha calma y sonriendo;— el piquete le ha dolido ²¹⁶.

Manuel Payno, autor da monumental obra *Los Bandidos de Río Frío*, não foi apenas um escritor mexicano, mas também um diplomata, político, professor e periodista, colaborando com vários famosos periódicos mexicanos como *El Ateneo Mexicano* e *El Siglo Diez y Nueve*. A novela, escrita por encomenda, começou a ser redigida em Madrid e terminou em Paris, e ainda que seja considerada uma obra ficcional, resultou em um verdadeiro tratado sócio-histórico sobre a formação da nação mexicana nas suas primeiras décadas pós-independência, realizando uma *literatura geográfica* do território e da sua construção. Foi no século XIX que o México vivenciou um intenso rearranjo espacial que refletiu na sua estruturação social, pois parte do senso de pertencimento e da consciência nacional passava pela visão geográfica da nação, moldada por escritos como o de Payno²¹⁷.

A história política do México pode ser compreendida como uma grande sucessão de federalismos remodelados e ressignificados a cada período e, consequentemente, também como a história dos vários e alternados momentos de

²¹⁶ PAYNO, Manuel. **Los Bandidos de Río Frío**. Tomo I. Ciudad de Mexico: Fundación Carlos Slim, 2017. p.460.

²¹⁷ KANÁN, Raquel Urroz. El diseño geográfico de la nación en una novela mexicana del siglo XIX. Los Bandidos de Río Frío, de Manuel Payno. **Revista de geografía Norte Grande**, Santiago, n. 78, 2021. Disponível em: https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-34022021000100029. Acesso em: 16 out. 2024.

centralização e descentralização territorial, tudo isso aliado a sua tumultuosa relação com a nação colonizadora espanhola.

Depois de três séculos de dominação espanhola, um Vice-Reinado e um primeiro período monárquico, costuma-se associar o federalismo mexicano ao norte-americano, numa tentativa de rompimento com o centralismo que vivia a Nova Espanha. Mas há nuances nesse processo. A acefalia do trono espanhol, a luta independentista e a revolução gaditana terminaram por dismantelar a administração da metrópole, e o desenvolvimento da ideia de uma *Nova España* havia possibilitado a aquisição de uma certa identidade própria da colônia espanhola. A geografia acidentada do território mexicano e a realidade socioeconômica e cultural foram motivos que também levaram ao dismantelamento da suposta administração centralizada colonizadora. Enfim, uma conjunção de fatores conspirou contra a prática centralista²¹⁸.

Já desde o século XVI, ainda que a Espanha tenha conseguido unificar os diversos reinos surgidos da reconquista medieval e imposto o absolutismo, não conseguiu apagar a ideia do rei como servidor de leis que só as comunidades podiam modificar, convicção que obstaculizou os intentos de centralizar o poder e unificar as instituições. Essa tradição foi repassada para a América, e os territórios conquistados, embora considerados comunidades incorporadas à Coroa espanhola, compunham um Vice-Reinado plural, com diversas entidades particulares, como era o *Reino do México*, o *Reino de Nueva Galicia*, o *Nuevo Reino de León*, entre outros. Já em 1786 o governo espanhol inaugurou um sistema de intendências, enviando servidores (intendentes) que agiam como agentes diretos da Coroa no território americano. No entanto, essa estrutura acabou por favorecer o regionalismo, pois os intendentes foram encarregados de promover o desenvolvimento das suas províncias e presidir os *ayuntamientos*. Essas reformas também produziram uma divisão na administração, e algumas autoridades regionais aproveitaram o momento para tentar se desvincular do Vice-Reinado mexicano. Toda essa reestruturação do espaço territorial e da administração incluiu também o estabelecimento de um sistema fiscal estatal que

²¹⁸ VAZQUEZ, Josefina Zoraida. **El establecimiento del federalismo en Mexico, 1821-1827**. Mexico: El Colegio de Mexico, 2010. p.19.

desarticulou a ordem pré-estabelecida anteriormente, causando um desagrado geral que culminou no processo de independência²¹⁹.

Além disso, ainda que todas as províncias fossem dependentes do Vice-Reinado do México, eram em graus muito diversos e em alguns casos só formalmente, principalmente devido à distância territorial, o que as tornava autônomas em muitos assuntos. Não eram independentes, mas tinham grande autonomia. Por isso, a historiografia recente mostra que tanto em razão das características de organização da Nova Espanha como em virtude das mudanças ocorridas nas décadas anteriores à emancipação, não resultava estranho que a forma de governo estabelecida na nação independente reconhecesse as faculdades de autogoverno das províncias²²⁰.

Outro fator que contribuiu para o prematuro federalismo mexicano foi o desastroso desempenho do primeiro Imperador pós-independência, Agustín de Iturbide. Sua abdicação, em 1823, produziu um vácuo de poder que foi aproveitado pelas províncias, apoiadas por chefes políticos locais e comandantes militares, que reclamavam suas autonomias e não reconheciam o Congresso Nacional por faltar-lhe legitimidade para representar a nação. Mas este se considerava titular da soberania nacional, negando-se a convocar uma nova Corte Constituinte, e sem considerar a abdicação de Iturbide, nomeou um triunvirato para exercer como *Supremo Poder Ejecutivo* provisional. Decidido a manter a unidade ante o perigo da reconquista espanhola, o Congresso tentava a todo custo impor sua autoridade perante as províncias²²¹.

É importante esclarecer que um dos maiores problemas de fundo desse momento de formação do federalismo mexicano foi a titularidade da soberania: as províncias locais (antes de se converterem em Estados) entendiam ser elas as detentoras da soberania, pois este era o *status quo* da relação centro-periferia mexicana. Iturbide, por outro lado, insistia em tentar deslocar a soberania das localidades para o centro, estabelecendo que ela residiria essencialmente na nação. Essa manobra, entretanto, não foi bem-sucedida, pois as províncias não a aceitaram, e uma significativa parcela de líderes locais negou obediência ao Imperador.

²¹⁹ VAZQUEZ, 2010, p.20-22.

²²⁰ NORIEGA, Cecilia; SALMERON, Alicia. **México: un siglo de historia constitucional (1808-1917). Estudios y Perspectivas**. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 2009.

²²¹ VAZQUEZ, *op. cit.*, p.28-29.

O Congresso ordenou ao *Supremo Poder Ejecutivo* que evitasse o estabelecimento de governos provinciais e, ao mesmo tempo, para acalmar os ânimos, ampliou as faculdades das províncias elaborando um *Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana*, que poderia ser descrito como uma *república federal regulada*²²². Como consequência, a crise permitiu que as províncias assumissem faculdades que não lhes concedia a ainda vigente Constituição gaditana de 1812, aumentando mais ainda a sua noção de autonomia e as tensões com o centro. Os deputados, então, se convenceram da inevitabilidade de aceitar a abdicação de Iturbide e promover uma convocatória para um novo Congresso Constituinte.

Com a queda de Iturbide o termo *federalismo* e suas variantes entraram de vez e de modo decisivo no debate político. Os modelos de governos federais foram associados com o liberalismo, e os centralistas com o despotismo, discurso que se foi impondo na imprensa, pendente ao modelo federalista²²³.

O novo Congresso Constituinte se instalou em 7 de novembro de 1823 e apressou-se em redigir a *Acta Constitutiva de la Federación*, aprovada em 31 de janeiro de 1824. As propostas constituintes se apresentaram num momento em que os jornais faziam grandes elogios ao exemplo do vizinho Estados Unidos. A imagem de prosperidade daquela república servia para deslumbrar os indecisos sobre o papel principal do sistema federal para alcançar o progresso. Na maioria das publicações que apontavam os Estados Unidos como exemplo a ser seguido se fazia menção ao seu crescimento exponencial, a sua noção de igualdade, aos inúmeros benefícios dos cidadãos, mas raras vezes se explicava de maneira clara qual seria a relação entre as instituições federais e a tal prosperidade testemunhada, que bem poderia ser fruto de outros fatores até então desconhecidos. Como resultado, federalismo passou a ser visto como sinônimo de prosperidade²²⁴.

Mas essa postura, apesar de bastante fortalecida, não era unânime no Congresso Constituinte. A questão de fundo continuava sendo a titularidade da soberania e a tensão centro-periferia. Alguns temiam que o reconhecimento da soberania dos Estados aumentaria a anarquia. Outros insistiam que a titularidade da soberania pertencia aos Estados, que delegavam certos atributos à federação, da

²²² CARMAGNANI, Marcello. **Federalismos latino-americanos**: México, Brasil, Argentina. México: El Colégio de Mexico, 1996. p.22.

²²³ NORIEGA; SALMERON, 2009, p.52.

²²⁴ *Ibid.*, p.50.

mesma forma que havia passado com a confederação norte-americana. A arquitetura final da Constituição mexicana de 1824 foi, enfim, muito mais um verdadeiro compromisso entre as diversas opiniões²²⁵. Ao final, a *Acta Constitutiva de la Federación* reorganizou o território mexicano: as 12 intendências e 3 governos que existiam no momento da independência se converteram em 17 Estados e 2 territórios que, quando da provação da Constituição de 1824, subiram a 20 Estados, 4 territórios e 1 Distrito Federal.

De acordo com a introdução da Constituição, a lei suprema dos Estados Unidos serviu de modelo e inspiração para a Carta mexicana. Esse exemplo, no entanto, foi muito mais formal do que de fato. O federalismo mexicano não era uma simples cópia do norte-americano, pois no México o governo federal não governaria a cidadãos, mas sim a Estados. O resultado vinha de acordo com o contexto em que haviam surgido as Constituições dos dois países. Na convenção dos Estados Unidos de 1787 o temor era de que os Estados pequenos pudessem ser tiranizados pelos grandes, mas todos reconheciam necessária a formação de um centro até então inexistente, e depois de experimentar o fracasso da confederação era mais fácil construir um governo federal forte e efetivo. No México, por sua vez, a tensão entre as regiões e o centro fez com que se aceitasse um unitarismo governamental, mas com um governo federal debilitado, tanto é que, economicamente, a situação de alguns Estados era muito mais próspera do que a da própria federação²²⁶.

A característica peculiar do federalismo mexicano (em contraste com o norte-americano) foi a subordinação do Governo Federal aos sujeitos do pacto, ou seja, aos Estados. No México os Estados criaram uma entidade central que, apesar de representar todo o país frente a outros Estados internacionais, ficava a serviço dos sujeitos que a criaram, ou seja, dos próprios Estados. Os poderes federais somente se legitimavam através dos Estados, e estavam subordinados a eles²²⁷.

Diante da sequência dos fatos, é possível chegar a algumas conclusões: (a) depois de consumada a independência mexicana em 1821, existiu o propósito da criação de um grande Império, e seguiu vigente o direito espanhol, especialmente a Constituição gaditana de 1812 e outros muitos decretos e ordens cuja vigência era

²²⁵ CARMAGNANI, 1996, p.23-24.

²²⁶ *Ibid.*, p.24-25.

²²⁷ BARRAGÁN, José Barragán. **História Constitucional del Federalismo Mexicano**. México: Tirant lo Blanch, 2017. p.231.

declarada pelas autoridades mexicanas; (b) de acordo com a Constituição gaditana as províncias criadas por ela eram todas iguais; (c) mas depois de rompidos os laços de união, primeiro com a metrópole espanhola, e depois com o compromisso de criação do grande Império de Iturbide, voltou-se a um verdadeiro estado de natureza, ou seja, se deu por dissolvido o contrato social e as províncias reassumiram sua soberania, se autoproclamando Estados livres e soberanos; (d) com essa transformação, nota-se que a ideia federal tomou corpo muito antes da abdicação de Iturbide e da convocação do Congresso, culminando, assim, com a opção federalista como única saída para restabelecimento da ordem²²⁸.

De fato, a tradição jusnaturalista pesou nos argumentos empregados para defender o federalismo, pois se argumentava que, com a queda da monarquia, o país havia entrado em um estado natural em que cada província havia recuperado suas faculdades de governo²²⁹. Todo esse quadro político facilitou a conversão das províncias em Estados e o estabelecimento do federalismo, no qual aqueles Estados eram segmentos politicamente iguais no que tange a direitos e prerrogativas. O que os unia era o reconhecimento expresso a um regime e a um conjunto de disposições semelhantes para todos, mas cada qual detinha a prerrogativa de organizar sua jurisdição territorial de acordo com o congresso local²³⁰.

De uma forma ou de outra, o fracasso da monarquia permitiu que o regionalismo consolidasse a autonomia que havia ganhado e que não estava disposto a perder. Isso fez com que o federalismo estabelecido impedisse a adequada defesa de uma República, e logo a aparição de facções locais atrapalharia a vida política do país. A partir de 1828, o sistema federal mexicano começa a fracassar²³¹.

Durante a Primeira República mexicana a questão territorial e a tensão centro-periferia (ou centro-Estados) foi o grande tema em disputa, tanto no campo político como também no campo jurídico. O governo federal e o governo dos Estados se invadiram mutuamente, e essas intervenções demonstravam a profunda deterioração do sistema federal²³². Além dessas invasões de competências, a expressiva

²²⁸ BARRAGÁN, 2017, p.166-167.

²²⁹ NORIEGA; SALMERON, 2009, p.54-55.

²³⁰ RABIELA, Hira de Gortari. La Organización Política Territorial de la Nueva España a la Primera República Federal, 1786-1827. In: VAZQUEZ, Josefina Zoraida. **El establecimiento del federalismo en México, 1821-1827**. Mexico: El Colegio de Mexico, 2010. p.76.

²³¹ VAZQUEZ, 2010, p.36.

²³² CARMAGNANI, 1996. p.36.

quantidade de presidentes que ocuparam o poder desde a queda de Iturbide e o triunvirato também era sinal de um federalismo frágil: Guadalupe Victoria (1824 a 1829); Vicente Guerrero (1 de abril de 1829 a 17 de dezembro de 1829); José Maria Bocanegra (17 de dezembro de 1829 a 23 de dezembro de 1829); o triunvirato de Pedro Vélez, Luis Quintanar e Lucas Alamán (23 de dezembro de 1829 a 31 de dezembro de 1829); e Anastásio Bustamante (1 de janeiro de 1830 a 13 de agosto de 1832).

O ano de 1830 seria a data prevista pela própria Constituição Federal de 1824 para sua reforma, de modo que os debates sobre o futuro do federalismo mexicano começaram, institucionalmente, por ali. Naquele contexto várias legislaturas estatais apresentaram ao Congresso uma lista de recomendações para modificar a Constituição, como era seu direito fazê-lo. As propostas até foram debatidas nos meses seguintes, mas caíram no esquecimento. No biênio congressista de 1833 a 1835 uma mudança constitucional unilateral foi tentada, o que fez com que o então presidente Antônio Lopez de Santa Anna fechasse o Congresso em maio de 1834, agravando sensivelmente a crise constitucional. Quando o parlamento foi novamente convocado, em janeiro de 1835, a questão já não era mais sobre reformar ou não a Constituição de 1824, mas sim sobre substituí-la²³³.

Com os novos ventos soprando a favor da centralização, o antes glorioso sistema federal passou a ser visto como o grande algoz das liberdades públicas, incapaz de manter a paz e a riqueza da nação, um verdadeiro obstáculo à felicidade dos mexicanos²³⁴. Diante desse quadro, entre julho e setembro de 1835 o Congresso chegou à conclusão, depois de um intenso debate, que teria plenos poderes outorgados pela nação para mudar a forma de governo. Em 9 de setembro o governo de Santa Anna publica uma lei que autoriza a conversão do Congresso em Constituinte, e no dia 14 do mesmo mês o Congresso unificou suas câmaras. Depois da união, entre 3 e 23 de outubro foram sancionadas duas importantes leis: a primeira reorganizava o governo dos Estados, com instituições próprias do centralismo, e a segunda sancionava os princípios centrais do novo sistema. A Constituição foi integrada por sete leis, sendo que cada uma continha um aspecto da organização constitucional do país, e por isso é conhecida na história como *Las Siete Leyes*. Foi

²³³ NORIEGA; SALMERON, 2009. p.112.

²³⁴ CARMAGNANI, *op. cit.*, p.38-39.

sob essa arquitetura centralista que a nação mexicana se estabeleceu, pelo menos até o levante militar de 1841²³⁵.

A reação centralista do final de 1835 significou a imposição de uma forma de governo que não era federalista. É que, de acordo com as *Bases Constitucionales* da lei, mais precisamente a base terceira, o sistema governativo da nação continuaria sendo o republicano, representativo popular, mas se suprimiu – intencionalmente – a palavra federal do texto. Com a simples supressão deste vocábulo o México passou de um governo federal, de uma federação composta de Estados livres, independentes e soberanos, a um governo centralizado e unitário, que dividiu politicamente o território em departamentos, sem afetar a ideia superior de nação²³⁶.

A filosofia política dos centralistas foi uma mistura entre liberalismo moderado, conservadorismo político e a própria experiência federal de 1824 a 1835. Desde os primeiros anos de independência mexicana os centralistas tinham ideias muito claras sobre a organização política ideal para a nação, conheciam muito bem o constitucionalismo francês, estadunidense e espanhol, e participaram amplamente na vida pública durante a Primeira República. Foram os graves problemas enfrentados pelo México naqueles onze anos de federalismo que apenas confirmavam a ideia já gestada pelos centralistas: a nação mexicana não estava preparada para um sistema político tão desenvolvido, e por isso deveria ser reformado, mas não restaurado completamente do zero²³⁷.

Muito embora a nova Constituição alterasse outros pontos da arquitetura jurídico-político nacional, o centro do debate, o maior dilema, girava em torno da forma centralizada de governo que agora se impunha. A nova Carta previa que o presidente deveria nomear os governadores, e esses nomeariam os prefeitos de distritos, que por sua vez elegiam aos subprefeitos de partido. Os *ayuntamientos* dependiam, através dos subprefeitos e prefeitos, dos governadores, o que provocaria problemas em todo o território, mas principalmente na *Ciudad de México*, onde o *ayuntamiento* desafiou várias vezes o governador e o próprio presidente, por consequência²³⁸.

²³⁵ CEDENO, Reynaldo Sordo. El Constitucionalismo Centralista em la Crisis del Sistema Federal. In: NORIEGA, Cecilia. SALMERON, Alicia. **México**: un siglo de historia constitucional (1808-1917). Estudios y Perspectivas. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 2009.

²³⁶ BARRAGÁN, 2017, p.260.

²³⁷ CEDENO, *op. cit.*, p.152.

²³⁸ CARMAGNANI, 1996. p.41.

De fato, a redução da autonomia dos Estados era o grande objetivo desse novo arranjo governamental. Contudo, os próprios centralistas não pretendiam abandonar a estrutura federal por completo, a proposta seria abolir a ideia dos Estados soberanos, livres para se governar autonomamente, mas não destruir a sua divisão territorial, ou eventualmente desmembrá-los. Foi simplesmente a transformação dos Estados em departamentos²³⁹.

Outro ponto de destaque das mudanças impostas nessa virada centralista foi o estabelecimento, pela *Segunda Ley Constitucional*, do *Supremo Poder Conservador*, um quarto poder que regularia as ações dos demais poderes do Estado, cuidaria para que as leis fossem fielmente cumpridas, declararia quando algum poder violasse a Constituição ou se excedesse em suas faculdades, e, ainda, poderia, em casos extremos, declarar qual de fato seria a vontade nacional. Este poder, composto por cinco indivíduos eleitos por um complexo sistema, prestaria contas de suas ações apenas a Deus e a opinião pública, mas fora isso em nenhum caso seus membros poderiam ser julgados por suas opiniões²⁴⁰. Diante desse quadro, o período centralista, que durou mais ou menos entre 1836 e 1843, também foi marcado por grande instabilidade jurídico-política. Por exemplo, o Poder Executivo, por meio de declarações do Presidente da República e fazendo uso de faculdades extraordinárias, interpretou diversas leis emanadas do Legislativo, avançando, paulatinamente, nas funções dos outros poderes²⁴¹.

Em julho de 1840 sobreveio uma fracassada tentativa de reação pela volta e restauração de federalismo (e, conseqüentemente, de um movimento descentralizador). Pouco depois, em 1842, foram organizados dois projetos políticos para a nação mexicana, um conhecido como o projeto da maioria, e outro como projeto da minoria. É dizer, tão grande era a fissura dos integrantes do corpo político mexicano que a Comissão de Constituição recebeu dois projetos em vez de um. E a divisão era motivada, novamente, pela presença da palavra *federal* no projeto: excluída no projeto da maioria e incluída no da minoria, ou seja, um projeto por um governo unitário e

²³⁹ ANDREWS, Catherine. El Debate Político de la Década de 1830 y los Orígenes de las Siete Leyes. In: NORIEGA, Cecilia; SALMERON, Alicia. **México: un siglo de historia constitucional (1808-1917).** Estudios y Perspectivas. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 2009. p.128.

²⁴⁰ CEDENO, 2009, p.155-156.

²⁴¹ Por exemplo, interpretou as leis de 5 e 14 de fevereiro de 1842; 22 e 31 de agosto de 1842; 9 de fevereiro, 11 de julho e 20 de novembro de 1843, entre outras.

outro pela volta do governo federal²⁴². O projeto da maioria se caracterizava pela aceitação da descentralização dentro de um sistema unitário, no qual a autonomia dos departamentos seria de ordem essencialmente administrativa, não tendo relação com o sistema político do federalismo. Já o projeto da minoria se caracterizava por uma concepção liberal das garantias constitucionais, e previa que a administração dos Estados seria inteiramente livre e independente dos Poderes supremos, mas todos obrigados a conservarem a união federal²⁴³. Diante desse impasse, em novembro de 1842 um terceiro projeto foi redigido, buscando conciliar ambos os extremos. Mas o texto acabou pendendo para o projeto da maioria e rechaçando a forma federal.

O projeto de 1842 não entra em vigor. Os federalistas seguiam com sua resistência à Constituição de 1836, ainda mais que o país se encontrava em bancarrota, principalmente devido à guerra com a França e aos incômodos com o território do Texas. Um ano mais tarde, em 1843, após algumas tentativas fracassadas de reforma constitucional, o Presidente Santa Anna sanciona e publica as *Bases Orgánicas de la Republica Mexicana*, texto no qual seu artigo primeiro voltaria a repetir a preferência por uma forma de governo centralista e unitária, mantendo a tradição da Constituição de 1836²⁴⁴.

O panorama político mexicano só vai se alterar depois de alguns eventos bélicos importantes. Primeiro, em 1845, o Texas, que havia se tornado uma república independente, é anexado pelos Estados Unidos, aumentando as tensões entre os dois países, já que o México nunca havia, de fato, reconhecido a independência texana e ainda o considerava parte de seu território. Depois, em abril de 1846, explode a guerra Mexicano-Americana, cuja causa imediata foi a disputa sobre a fronteira do Texas. O conflito expôs não só a fraqueza militar e política do México, mas também a debilidade do governo que havia caracterizado a Primeira República, mantida durante o período centralista.

A expansão de uma opção liberal e federal se acelera durante a guerra e atinge seu auge em 1847, principalmente pelo efeito dessa ameaça externa americana. A desastrosa condução do conflito favoreceu uma articulação política que

²⁴² BARRAGÁN, 2017. p.260.

²⁴³ CARMAGNANI, 1996. p.141.

²⁴⁴ OLIVO, Isidro de Los Santos. Breve histórica constitucional de Mexico. In: COSTA, Francisco Manuel Garcia; PEDRA, Adriano Sant'Ana; PÉREZ, Julio César Muñiz; CARRASCO, David Soto. **História Constitucional Iberoamericana**. Valencia: Tirant lo Blanch, 2019. p.504.

resultou na nova convergência de ideias entre os federalistas, os que sustentavam as liberdades antigas a nível municipal, e os liberais. O Congresso Extraordinário Constituinte, reunido mesmo em meio à guerra, demonstrou a vontade de reformar a antiga Constituição de 1824, o que constitui o ato de refundação do federalismo mexicano. A *Acta Constitutiva y de Reformas* de 1847 se revela o documento que ilustra a definitiva conjugação entre as tendências liberal e federal mexicanas, pois acolheu e reformulou os termos da disputa política em duas instâncias: de um lado, a centralização política, pois assinalou os poderes federais e a função de garantir a liberdade política de toda a República ao centro; e, por outro lado, o reconhecimento da esfera política e administrativa dos próprios Estados²⁴⁵.

Neste sentido, é preciso compreender a descontinuidade existente entre o federalismo da primeira metade do século XIX e o da segunda, pois a sua reformulação através da retomada da Constituição de 1824 foi, na verdade, o resultado do progressivo esgotamento daquele velho federalismo, em conjunto com a difusão do jusnaturalismo, favorecendo uma reorientação em sentido liberal das demandas políticas dos novos atores sociais a nível local e regional, devidamente acelerada pela presença do exército norte-americano em solo mexicano, ameaçando as soberanias regionais. Deste modo, a tensão centro-periferia, centralização- descentralização, foi remodelada por esses elementos, convergindo para um novo tipo de federalismo²⁴⁶.

O início da década foi marcado por intensas revoltas e levantamentos, e ante a situação caótica do país a base conservadora assumiu que a nação não poderia encontrar outro caminho para a ordem que não fosse a ditadura. Foi assim que Santa Anna, figura política que dominou o cenário político da primeira metade do século XIX, retornou para seu décimo primeiro período de governo, exercendo um poder ditatorial respaldado pelos conservadores e que somente encontrou seu fim com a revolução em 1855, quando se convoca o Congresso Constituinte²⁴⁷.

A deposição de Santa Anna é tradicionalmente ser vista como uma revolução. Os revolucionários acusavam-no de conspirar para restabelecer o domínio espanhol sobre o território mexicano e, por isso, houve uma momentânea coalisção entre polos

²⁴⁵ CARMAGNANI, 1996, p.142-143.

²⁴⁶ *Ibid.*, p.144.

²⁴⁷ OLIVO, 2019, p.508-509.

políticos até então diversos que se uniram contra um inimigo comum. Naquele momento as definições de liberdade dos federalistas, confederalista e descentralizadores se alinharam, e constituiu-se uma vasta, porém volátil, coalisão de interesses. Uma vez eliminado o inimigo comum, Santa Anna, a unidade do grupo se desfez com rapidez e cada qual voltou a ocupar o seu espaço no quadro político, dando lugar a formulação do projeto de Estado liberal e federal explicitado na Constituição de 1857²⁴⁸.

A Carta de 1857 continha o maior número de liberdades e o mais acabado desenho estrutural da história mexicana até então²⁴⁹. Suas ideias centrais são o resultado de um amplo debate público impulsionado pela geração de liberdades que aparece na cena política no fim da década de 1840, desde o fim da guerra e a luta contra a ditadura de Santa Anna. A ideia professada era encontrar o caminho para a absoluta liberdade para todos por meio da ordem, buscando abandonar qualquer princípio tumultuário ou revolucionário²⁵⁰.

Essa nova Constituição, fundada no dogma da soberania do povo, tinha na forma de governo federal e republicana a dimensão que permitia a liberdade de todos os atores sociais. O resultado era de que todos os poderes derivariam do povo, o que permitia o legítimo direito das várias localidades de gozar de vida própria como Estados da federação, mas, para arrefecer as tensões centro-periferias – que acompanham toda a história mexicana desde a independência – a nova Carta previa também que os poderes da Federação derivados da soberania popular teriam os meios para conciliar a liberdade com a ordem e o poder²⁵¹.

O federalismo remodelado dos constituintes de 1857 não se expressava exclusivamente em princípios, mas também na aplicação destes na realidade concreta. Esse grupo político compreendia muito bem não só as funções, mas também, e o que era mais importante, os limites do poder federal liberal. A nova ordem constitucional era fundamentada nas garantias individuais, no contrato social jusnaturalista, no federalismo e na ideia de representação. O Congresso Constituinte

²⁴⁸ CARMAGNANI, 1996, p.145.

²⁴⁹ OLIVO, *op. cit.*, p.510.

²⁵⁰ CARMAGNANI, Marcello. La Tensión entre Libertad y Poder em el Constitucionalismo de 1850. In: NORIEGA, Cecilia. SALMERON, Alicia. **México**: un siglo de historia constitucional (1808-1917). Estudios y Perspectivas. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 2009. p.289.

²⁵¹ CARMAGNANI, 2009, p.288.

partia da premissa de reconhecer como pré-existentes os Estados livres e soberanos, proclamando suas liberdades locais, ou seja, reconheceu a tradição e a reorientou com o fim de que o exercício da soberania garantisse o duradouro reinado da liberdade, associando aos Estados o papel de zelosos defensores desta. Essas eram as premissas do “novo” federalismo liberal²⁵².

Esse momento de pretensa estabilidade, porém, durou pouco, pois em 1862 a França, com o apoio dos conservadores locais, invade o México sob o pretexto de forçar o pagamento de dívidas públicas. Após uma resistência inicial os franceses conseguem o domínio da Cidade do México, nomeando Maximiliano de Habsburgo como Imperador do México, dando início, em 1864, ao Segundo Império mexicano, que durou até 1867, com o restabelecimento da República.

Entre 1858 e 1867 os liberais federalistas tiveram de não só lutar militarmente, mas, sobretudo, expandir o consenso social e político sobre o projeto constitucionalista que havia sido implementado. Esse processo contou com a ajuda da oposição ao Imperador Maximiliano, o que fez com que os altos setores republicanos e os movimentos regionalistas pendessem ao federalismo liberal, que adquiria, paulatinamente, um forte viés republicano. A partir da década de 1860, mais precisamente com o fim do Segundo Império, federalismo, liberalismo, república e nação convertem-se em sinônimos²⁵³.

Foi a capacidade de conjugar liberdade e poder que permitiu ao federalismo mexicano adquirir sua plena vigência na segunda metade do século XIX, com a Constituição liberal de 1857, vigente até 1917. O federalismo foi capaz de reelaborar as preexistentes tradições republicanas, reorientar a autonomia administrativa e política que reivindicavam os municípios, e superar o confederalismo dos estados provinciais preexistentes. Todas essas tradições foram relidas sob o novo aspecto liberal e federal visando garantir uma governabilidade válida para todo o espaço mexicano. Por isso, com a queda do Segundo Império (em virtude da retirada das tropas francesas que até então apoiavam o Imperador) e uma vez restaurada a República Federal, em 1867, a nova ordem se apresentou não só como uma reorganização dos elementos preexistentes, mas também como uma nova realidade capaz de construir um futuro político caracterizado pela melhor colaboração entre

²⁵² CARMAGNANI, 2009, p.147-148.

²⁵³ *Ibid.*, p.150.

centro-localidades. A nova federação liberal mexicana foi uma afortunada combinação entre tradição e inovação²⁵⁴.

Restabelecida a República após o fim do Segundo Império, a partir de 1876 Porfirio Diaz governou o Mexico durante 30 anos, e sua ascensão ao poder foi marcada pela sua vitória contra conservadores e imperialistas. Chegou ao poder como um defensor dos interesses regionais, recebendo o apoio dos líderes locais. Paulatinamente também recebeu o apoio das localidades menores, que também buscavam representar seus interesses autônomos. Com essa rede de apoio, Porfirio Diaz ganha as eleições de 1876 e assume o poder em 1877. Durante seu primeiro mandato, no entanto, assume uma postura anti reeleição, promovendo, em 1878, uma emenda constitucional que proibia dois mandatos consecutivos, de modo que, em 1880, o Presidente eleito foi seu amigo íntimo Manuel Gonzalez. Com essa manobra, Porfirio Diaz ganhou ainda mais o apoio popular e a simpatia dos eleitores, esta que, no governo de Gonzalez, apenas aumentou. Foi assim que, em 1884, Diaz volta ao poder e propõe uma nova emenda constitucional que, agora, permitia dois mandatos presidenciais consecutivos, o que autorizou a manutenção do poder até 1902. Depois, em nova manobra constitucional, qualquer barreira a reeleição foi retirada, o que autorizou as vitórias eleitorais de Porfirio Diaz até 1910²⁵⁵.

Se na primeira fase da ditadura porfiriana o México viveu uma estabilização da política nacional e das relações entre os poderes, o tempo prolongado no poder levou ao cometimento de excessos, com abusos em favor dos setores políticos mais próximos ao regime, e perseguindo duramente os opositores. O uso indiscriminado do aparato repressivo culminou com uma sociedade profundamente dividida, abertamente explorada e reprimida política e socialmente²⁵⁶. Os anos finais da ditadura porfiriana, notadamente a partir de 1888, caracterizaram-se por um acentuado centralismo e um governo cada vez mais personalista e autoritário, alterando o jogo de forças da política mexicana até então, preparando o terreno para a revolução e para o novo modelo constitucional²⁵⁷.

²⁵⁴ CARMAGNANI, 1996, p.175.

²⁵⁵ SPECKMAN-GUERRA, Elsa. The Porfiriato. In: ESCALANTE-GONZALBO, Pablo. **A New Compact History of Mexico**. Mexico: El Colegio de Mexico, 2022. p.195-196.

²⁵⁶ OLIVO, 2019, p.511.

²⁵⁷ RENÉ, Luis; GALVÁN, Guerrero. **Manual de História del Derecho Mexicano**. México: UNAM, 2018. p.195.

O remanejamento das forças políticas deu lugar à crise que culmina com a Revolução Mexicana e a promulgação da nova Constituição de 1917, a Constituição de Querétaro, vigente até os dias atuais.

As bases liberais permaneceram nesta Carta, que dos seus artigos 30 ao 41 estabeleceu uma sequência lógica e jurídica para fundamentar a ideia de que a soberania reside no povo, todo poder emana do povo, somente o povo tem a todo tempo o poder soberano para alterar ou modificar a forma de seu governo, de maneira que, naquela ocasião, o povo, de maneira clara e categórica, expressou querer constituir-se em uma República representativa, democrática e federal (apenas em 2016 o texto foi reformado para incluir a palavra *laica*). Também, determinou que desta forma o povo soberano exerce a sua soberania por meio dos poderes da União nos casos de sua competência, e dos Estados no que toca ao regime inferior, tudo devidamente estabelecido no pacto federal²⁵⁸. Ao mesmo tempo em que o México seguia como uma República federal, a nova Constituição desenhou um Estado fortalecido, interventor em matérias como economia, educação e religião, com um viés nacionalista, resultado direto da Revolução Mexicana que buscou acabar com a visão do México como um país neocolonial, demandando uma impostergável reconstrução da nação. A Carta de 1917 foi a única possibilidade de criar um Estado capaz de consolidar e regulamentar o processo de transformação que havia experimentado o país ao passar da ditadura porfiriana para o México revolucionário²⁵⁹.

É possível perceber que a história político-constitucional mexicana durante o dezenove, desde a sua independência, é marcada pela disputa entre projetos federais mais ou menos centralizadores. Dito de outro modo, foi a tensão entre o centro e as periferias, entre a possibilidade (ou não) de mais ou menos autonomia aos Estados, que dominou o cenário político daquele período. Já muito cedo, depois de cortados os laços com a metrópole, foi adotada a forma federal de Estado, tendo a história mexicana contado com apenas dois curtos períodos imperiais. Ou seja, federalismo era a regra, e não a exceção. A dificuldade, contudo, era dar os seus contornos, uma vez que a soberania dos Estados que compunham o país foi um elemento desafiador desde o estágio inicial. Se na primeira metade do dezenove a disputa se deu entre os

²⁵⁸ BARRAGÁN, 2017, p.274.

²⁵⁹ RENÉ; GALVÁN, 2018, p.200-201.

centralistas e federalistas, anos depois, com a reformulação do federalismo, a tensão repaginada passou a ser entre conservadores e liberais.

Além disso, a presença dos Estados Unidos também foi um detalhe marcante na história mexicana, ao mesmo tempo ocupando o espaço de modelo federal a ser perseguido, mas também como uma ameaça bélica. O resultado avassalador da guerra contra o vizinho do norte, a perda do território texano, e o constante clima de tensão entre as nações, fizeram com que a adoção de um modelo descentralizador fosse encarada como uma possível solução aos impasses surgidos desse cenário, num movimento bastante diferente do que ocorreu na Espanha, por exemplo, onde o sempre presente risco de desagregação interna gerava resistência à forma federal. Com o advento do compromisso liberal, na segunda metade do dezenove, a solução se encontrava na tentativa de manter um centralismo político, associado a uma descentralização administrativa, num mercado federalismo liberal.

É diante deste denso cenário político que são publicadas as obras de direito administrativo a serem analisadas nesta tese, iniciando em 1852, com Veytia e Teodosio Lares; seguido de Luis de la Rosa, em 1853; Francisco de Paula Madrazo, em 1857; Castilho Velasco, em 1874; Eduardo Ruiz, em 1888; e finalizando com Manuel Cruzado, em 1895²⁶⁰. Os textos serão objeto de análise no próximo tópico.

3.3.1 AUTORES, DISCURSOS E CONTEXTO

O desenvolvimento do direito administrativo mexicano foi tardio e, de certa forma, há um descompasso entre a realidade política e a disciplina. No ano em que as obras inaugurais da matéria circulam (dos autores Veytia e Lares, em 1852), o México já havia passado pelo Primeiro Império de Iturbide (1821-1823); depois a Primeira República e o advento do primeiro período do federalismo (1824-1835); uma guinada centralista (1835-1846); a guerra com os EUA (1846-1848); e, finalmente, quando da publicação das obras, estava em seu último ano da Segunda República (1846-1853). Além disso, até o ano de publicação das obras o México já havia

²⁶⁰ Para uma listagem completa das obras de direito público, incluindo então direito constitucional, direito político, artigos em revistas científicas, e obras dedicadas a temas específicos da administração pública, ver: El desarrollo del estudio de la administración pública en México. In: **La ciencia de la administración en México en el siglo XIX**. UNAM, 19[?]. Disponível em: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1819/21.pdf>. Acesso em: 5 mar. 2025.

passado por três Constituições (a primeira, espanhola, de 1812; a segunda, a Constituição Republicana de 1824; e a terceira, as *Siete Leyes* centralistas de 1836) e ainda as *Bases Organicas*, de 1843, que seguiam o modelo centralista da Carta anterior. Ou seja, o advento doutrinário da disciplina ocorre depois de muitos eventos políticos e jurídicos, e pode-se perceber que a postura centralizadora ou descentralizadora de cada autor reflete um conjunto discursivo que, muito embora tenha usado modelos estrangeiros, adaptou-se de forma diferente ao projeto político mexicano.

Existem dois elementos fundamentais para compreender a temática envolvendo a centralização e descentralização mexicana: antes da independência (entre 1808-1830), o poder dos *cabildos*, e ao longo do XIX, a constante ameaça americana. É que, como visto, o discurso jusnaturalista exerceu um decisivo papel na construção jurídico-política mexicana, pois o “estado natural das coisas” era a manutenção da soberania dos Estados, tanto é que o federalismo e a descentralização foram praticamente uma constante na história mexicana. Noutras palavras, a força do poder local era, no México, muito diversa do que na própria nação colonizadora espanhola, em que a tensão centro-periferia sempre desaguava no receio de desagregação.

Esse estado de natureza descentralizado passa pela construção da figura do município mexicano e do poder dos *cabildos* locais. Estes eram uma instituição castelhana instalada nas colônias hispânicas para dar poder aos chamados *vecinos*, os chefes de família locais, a quem a coroa deu poder e jurisdição para o manejo dos recursos das comunidades e das regiões. Com isso, os *cabildos* defendiam ativamente os interesses locais, fortalecendo o regionalismo. Junto com os *vecinos*, participavam magistrados que criavam regulamentos locais e administravam o território, e a composição dos *cabildos* se dava sem a participação da coroa espanhola, mas sim via eleição local, o que fortalecia ainda mais a independência da região²⁶¹.

Em certa medida, os Estados latino-americanos, ao menos as colônias do império hispânico, nasceram como sociedades municipais perfeitas, e nesse processo a decisão dos *cabildos* de assumirem o exercício da soberania local e, inclusive,

²⁶¹ CHÁVEZ, Alicia Hernandez. **México**: A Brief History. Los Angeles: University of California, 2006. p.44-45.

formular a sua própria constituição, foi determinante. A notícia da invasão de Napoleão sobre a Espanha e a abdicação dos reis católicos foi recebida pelas colônias espanholas e debatida nos *cabildos* locais, restando abalada a autoridade dos Vice-Reis e das demais autoridades diretamente dependentes do monarca espanhol, fortalecendo, por consequência, o poder local. Não bastasse, muitos *cabildos*, depois de debaterem publicamente as notícias que vinham da metrópole, decidiram não reconhecer a abdicação dos reis católicos em favor de Napoleão e, em uma manobra nada convencional, reassumiram plenamente o exercício da sua soberania local. Foi assim, então, que a soberania dos municípios (*ayuntamientos*) foi se construindo como um poder natural, como o estado de natureza²⁶².

Um dos exemplos mais emblemáticos ocorreu no *Ayuntamiento* da *Ciudad de Mexico*. Narra a história constitucional que em 16 de julho de 1808 teve lugar a primeira assembleia extraordinária destinada a debater os graves acontecimentos da metrópole. Uma segunda assembleia ocorreu no dia 19 daquele mesmo mês, quando se debate, primeiramente, sobre a veracidade da notícia da abdicação dos reis católicos em favor de Napoleão e, depois de estabelecido o consenso sobre os fatos, dão por *nula* tal abdicação, não reconhecendo Napoleão como rei e levantando oficialmente a questão da retomada da soberania pelas localidades. Ora, se as regiões das colônias, depois de estabelecida a verdade das notícias, não aceitavam o ocorrido, a retomada da soberania local era consequência lógica da ausência de um governo válido na metrópole²⁶³.

Além disso, desde o início do movimento se apresenta a urgente necessidade de formar alianças entre os *ayuntamientos*, que buscavam fortalecerem-se na defesa de decisões tão importantes que se estavam tomando. Alguns convidavam formalmente seus vizinhos para formar juntas, as chamadas juntas intermunicipais, que muitas vezes se expandiam até formarem junta supremas. É neste processo de alianças que está presente o gérmen do federalismo, da ideia de pacto entre localidades soberanas.

Dessa forma, quando o processo de independência mexicana começa a tomar corpo, as localidades, reforçadas pelo discurso da soberania local aliado às grandes diferenças culturais e ao vasto território, detinham um poder robusto que,

²⁶² BARRAGÁN, 2017, p.17-18.

²⁶³ *Ibid.*, p.41-45.

naturalmente, chocou-se com a tentativa de Iturbide de formar um império, mantendo a descentralização e o federalismo como a opção que mais se coadunava com o discurso jusnaturalista. Assim, sempre que fracassava um intento centralizador e unificador, a retomada do estado de natureza implicava na reaquisição da soberania dos Estados e, conseqüentemente, da descentralização.

Essa dinâmica se intensifica, ao longo do dezenove, com a sempre presente ameaça do vizinho estadunidense. Como os Estados mexicanos detinham um poder político e até mesmo econômico maior que o centro, a descentralização era uma opção de fortalecimento bélico contra os EUA, pois entregava a cada Estado a autonomia necessária para gerenciar as formas de proteção contra a ameaça vizinha. Dessa forma, descentralização significava, no México, força e proteção da nação, e não desagregação, como na nação colonizadora espanhola. Na verdade, o federalismo sempre foi usado como um pacto de aliança militar, primeiro contra o temor da reconquista espanhola, depois contra uma possível incursão do exército francês em território mexicano, e, enfim, contra a ameaça americana, esta que em determinado momento de fato acabou por se concretizar.

Como visto, no ano do advento dos dois primeiros textos de direito administrativo, 1852, o México já havia presenciado a queda do primeiro Império, a passagem de cinco presidentes na Primeira República, uma guinada centralista, a guerra com os EUA e, principalmente, o retorno a opção federalista com a Segunda República. O federalismo que estava em vigor quando da publicação das primeiras obras de direito administrativo, contudo, não era o mesmo tipo daquele da Primeira República, pois o rearranjo das forças políticas havia sido significativo e, agora, descentralização não significava mais a mesma coisa que há trinta anos.

Sobre a primeira obra, há pouca informação sobre a vida pessoal de Veytia, mas sabe-se que foi um liberal federalista²⁶⁴, e em seu *Opusculo de Derecho Constitucional y Administrativo*, de 1852, fornece uma visão descritiva da estrutura federal mexicana, sem, contudo, esclarecer com profundidade a questão da centralização e da descentralização. Pelo texto, contudo, é possível notar que o autor é favorável à ideia de a força da unidade ser o que unifica e fortalece os *pueblos*, ou

²⁶⁴ Segundo informação retirada da obra Veytia: Derecho y Administración. In: **La Ciencia de la Administración en México en el Siglo XIX**. UNAM, 19[?]. Disponível em: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1819/23.pdf>. Acesso em: 15 out. 2024.

seja, as próprias localidades, o que, junto com sua postura política, autoriza defini-lo como um descentralizador.

QUADRO 17 - SÍNTESE DO DISCURSO DE VEYTIA

	Sim-Não	Qual
Conceituação de Centralização	Não	X
Conceituação de Descentralização	Não	X
Vantagens da centralização	Não	X
Desvantagens da centralização	Não	X
Vantagens da descentralização	Não	X
Desvantagens da descentralização	Não	X
Tutela das localidades	Não	X
Conclusão	Sim	Descentralizador

FONTE: A autora (2025).

Na sequência, no mesmo ano de 1852, Teodosio Lares²⁶⁵ apresenta uma visão completamente diversa da primeira, em um texto com viés centralizador, que se coaduna com sua postura política e profissional. Lares foi um destacado integrante do Partido Conservador mexicano, exercendo o cargo de deputado no ano de 1848. No mesmo ano em que foi publicada a obra aqui analisada o autor foi eleito para o Supremo Tribunal de Justiça e, no ano seguinte, tomou parte do governo durante a ditadura de Santa Anna. Tempo depois, foi nomeado Ministro da Justiça e Conselheiro de Governo da Cidade do México. Chegou a ser chefe de gabinete do Imperador Maximiliano I após a invasão francesa no território mexicano e instalação do segundo período imperial.

Defendia os intentos ditatoriais de Santa Anna, e durante sua passagem em seu governo foi o grande arquiteto da chamada *Ley Lares*, de 1853, uma lei de imprensa destinada a uniformizar a opinião pública sobre o regime, de maneira

²⁶⁵ Nascido em Aguascalientes, em 29 de maio de 1806, Teodosio Lares foi um advogado, político, escritor e professor mexicano. De 1º de maio de 1848 a 14 de dezembro de 1849, foi Deputado Federal pelo estado de Zacatecas; em seguida, foi eleito Senador da República por dois períodos: de 1º de janeiro de 1850 a 31 de dezembro de 1851 e de 1852 a 1853; em 1850, foi presidente do Senado e participou das comissões de Justiça, Instrução Pública e Negócios Eclesiásticos. Falece em 22 de janeiro de 1870, na Cidade de México. Ver em TEODOSIO LARES. In: **Enciclopedia histórica y biográfica de la Universidad de Guadalajara**. Disponível em: <http://enciclopedia.udg.mx/articulos/lares-teodosio>. Acesso em: 17 de out. 2024.

favorável a ele. A lei estabelecia uma série de requisitos para os periódicos, como a obrigatoriedade da publicação de todos os dados do editor, do impressor, do autor, além da previsão do pagamento de um valor em garantia para o caso de cometimento de infrações.

Lares defendia a criação do Conselho de Estado e do contencioso administrativo, tudo aos moldes franceses e de modo a fortalecer o Estado mexicano, o que de fato ocorreu com a promulgação da lei de 25 de maio de 1853. Foi forte a influência do direito administrativo francês e da estrutura político-administrativa daquela nação na construção de uma ideia de Estado para o México. Lares também defendia a extrema separação entre os Poderes Judicial e Executivo, de modo que aquele não interviesse, de maneira nenhuma, neste. Também advogava pela impossibilidade de aplicação da legislação civil às questões de responsabilidade estatal, que deveriam ser resolvidas pela via do direito administrativo.

Fortemente influenciado pela doutrina francesa – a maior parte das referências empregadas por ele é a autores daquela nação – Lares explica que o direito administrativo começou verdadeiramente na França, na época da assembleia constituinte, na qual foi estabelecida a unidade nacional e, igualmente, a unidade administrativa. É essa unidade que, para ele, deve ser a finalidade maior do governo e da administração, argumentando que na Espanha os esforços dos reis católicos para uniformizar a legislação, dando uma direção marcada e fixa à administração e centralizando o governo, fez com que os espanhóis conhecessem as vantagens da unidade administrativa²⁶⁶.

O texto da doutrina de Lares é enxuto no que tange aos argumentos utilizados para justificar a centralização, girando em torno da ideia de unidade e de direção fixa da administração ao mesmo ponto. Em resumo:

QUADRO 18 - SÍNTESE DO DISCURSO DE TEODOSIO LARES

continua

	Sim-Não	Qual
Conceituação de Centralização	Não	X
Conceituação de Descentralização	Não	X

²⁶⁶ LARES, Teodosio. **Lecciones de Derecho Administrativo**. México: Imprenta de Ignacio Cumplido, 1852. p.5-7.

conclusão

	Sim-Não	Qual
Vantagens da centralização	Não	- Unidade - Direção fixa da administração
Desvantagens da centralização	Não	X
Vantagens da descentralização	Não	X
Desvantagens da descentralização	Não	X
Tutela das localidades	Não	X

FONTE: A autora (2025).

Lares limita-se a fornecer vantagens do modelo centralizador e nada mais. Apenas com uma análise mais completa de sua postura política, vida pessoal e outros trechos da obra, é que se pode concluir pelo seu viés conservador. Na verdade, Lares possuía um projeto político muito claro, com o objetivo de defesa do governo de Santa Anna. Também, o texto centralizador da doutrina de Lares se coadunava com as bases do próprio Partido Conservador, que tinha como premissa estabelecer um sistema centralista de governo com caráter intervencionista, mediante o estabelecimento de uma eficiente burocracia e estrutura administrativas capazes de sufocar as milícias provinciais e locais. Demais disso, sua obra encontra respaldo no próprio momento constitucional centralizador que vivia o México, pois vigente as *Siete Leyes*, de caráter centralista, em 1836, e, depois, as *Bases Orgánicas* de 1843, que mantiveram essa postura.

É possível ver uma alteração no discurso dos próximos autores a serem estudados. Há duas posturas moderadas, uma tendente à centralização, de Francisco de Paula Madrazo, e outra à descentralização, de Velasco. Depois, os últimos autores são declaradamente descentralizadores, Eduardo Ruiz e Manuel Cruzado.

Publicado em 1857, *Manual de Administración*, de Madrazo, é diretamente influenciado pela obra do espanhol Posada de Herrera, seu mentor. Nascido em Barcelona, em 1817, aos 25 anos Madrazo assistiu às lições de administração de Herrera, transcrevendo, junto com outros alunos, as aulas do mestre, que foram editadas como livro e publicadas, na Espanha, em 1843. Quando decide escrever seu próprio manual de direito administrativo, opta por fazê-lo exclusivamente em território mexicano e não espanhol, razão pela qual a obra é considerada um dos cânones do direito administrativo mexicano.

Não é de estranhar que Madrazo siga a postura de seu mentor Herrera no que tange ao tema da centralização e descentralização, e inclusive analisa a unidade espanhola em sua obra²⁶⁷. Para ele, unidade não é o mesmo que centralização, pois a primeira é a igualdade de leis e direitos, ao passo que a segunda “*es la facultad de resolver todas las cuestiones que pueden interesar a un país por el gobierno central, situado en la capital de la monarquía*”²⁶⁸. Ao mesmo tempo em que a unidade é um princípio fundamental e dela se admitem todas as consequências, o mesmo não ocorre com a centralização. Segundo Madrazo, acompanhando a lição de Herrera, duas escolas disputam a questão na Europa: uma defensora da centralização e que quer que tudo seja dirigido desde a capital do país; e outra *excentralizadora*, que pretende que a capital não deva ter influência no que toca aos interesses locais, dando poder à província e aos municípios. O problema é que esses dois movimentos vão em sentidos contrários, se chocam, e causam grave prejuízo à nação²⁶⁹.

Apontando as vantagens da centralização, Madrazo cita a maior igualdade e a maior justiça para resolver todas as questões vem em primeiro lugar, pois a lei, única para todos, é interpretada da mesma forma e se executa com a mesma força em todas as partes. Depois, a boa administração dos *pueblos* pequenos é outra vantagem, já que nem sempre a administração local dos problemas dos *pueblos* pequenos pode ser tão pura quanto aquela realizada pelo poder central²⁷⁰.

E como desvantagens deste modelo, a primeira seria agrupar todas as forças da sociedade em um ponto, de modo a facilitar o contágio dos movimentos revolucionários, já que a insurreição, uma vez que se apodera do centro, se estende por toda a superfície, o que ocorreu quando Napoleão tomou a Espanha, por exemplo. A segunda desvantagem é o pouco conhecimento que o poder central possui para resolver problemas locais. Ainda, o número considerável de funcionários públicos requeridos por um sistema excessivamente centralizador, e o fato de manter os cidadãos afastados da gestão de seus interesses locais também são desvantagens elencadas²⁷¹.

²⁶⁷ MADRAZO, Francisco de Paula. **Manual de Administración**. Paris: Libreria de Rosa, Bouret y Cia, 1857. p.12-13.

²⁶⁸ *Ibid.*, p.13.

²⁶⁹ MADRAZO, *loc. cit.*

²⁷⁰ *Ibid.*, p.14.

²⁷¹ MADRAZO, 1857, p.16.

Por isso, partido do princípio de que “*sin querer centralizar todo, ni abogar tampoco por una descentralización absurda*”²⁷², a proposta de Madrazo é promover o governo central a supremo tutor dos *pueblos* e executor das leis, de modo que todas as forças do país estejam às suas ordens para defender a nação dos inimigos externos. Também deve coletar os tributos públicos, deve procurar executar as leis com igualdade e conter as atribuições dos *ayuntamientos* dentro dos seus limites. Essas são as atribuições do poder central, nada mais²⁷³. Em resumo: governo central, administração central para todos os interesses gerais do país; administração local, confiada aos *ayuntamientos* e *diputaciones provinciales*, em tudo que venha a ser local²⁷⁴.

Trata-se da primeira adaptação da fórmula estrangeira que previa a descentralização administrativa pela via das esferas dos interesses públicos. Essa mudança na doutrina administrativista mexicana pode ser o eco das alterações jurídico-políticas vividas no país naqueles anos. Com a queda de Santa Anna, em 1855, uma série de reformas liberais tomam conta do espaço político, e em 1857 a nova Constituição restaura o federalismo, mas, como visto, um novo tipo de federalismo, refundado sob as bases de acordos liberais.

Se o federalismo consignado no Pacto Federal de 1824 deu vida a um arranjo político com poderes federais dotados de competências escassas e de uma reduzida capacidade de exercício, o federalismo repaginado da segunda metade do século XIX representou uma nova forma da tensão centralização-descentralização. Na verdade, o novo projeto federal é mais uma tentativa de conciliação desses dois modelos, um verdadeiro projeto constitucional de transação, já que, nos períodos anteriores, ambos os polos vivenciaram o fracasso²⁷⁵.

Nesse contexto é que o texto de Francisco de Paula Madrazo aparece, em 1857, com um discurso tendente à centralização, com argumentos que se assemelhavam aos de seu mentor, Posada de Herrera.

Abaixo, o quadro que apresenta a síntese do discurso de Madrazo.

QUADRO 19 - SÍNTESE DO DISCURSO DE MADRAZO

²⁷² MADRAZO, *loc. cit.*

²⁷³ *Ibid.*, p. 17.

²⁷⁴ MADRAZO, *loc. cit.*

²⁷⁵ CARMAGNANI, 1996, p. 139-140.

	Sim-Não	Qual
Conceituação de Centralização	Sim	É a faculdade de resolver todas as questões que podem interessar a um país ao governo central, situado na capital da monarquia.
Conceituação de Descentralização	Não	X
Vantagens da centralização	Sim	- Maior igualdade e a maior justiça para resolver todas as questões - Boa administração dos <i>pueblos</i> pequenos
Desvantagens da centralização	Sim	- Agrupar todas as forças da sociedade em um ponto, de modo a facilitar o contágio dos movimentos revolucionários - Pouco conhecimento que o poder central possui para resolver problemas locais - Número considerável de funcionários públicos requeridos - Manter os cidadãos afastados da gestão de seus interesses locais
Vantagens da descentralização	Não	X
Desvantagens da descentralização	Não	X
Tutela das localidades	Não	X
Conclusão	Sim	Centralizador, propõe a divisão pelos interesses públicos

FONTE: A autora (2025).

Com apenas uma pequena alteração de conteúdo, a obra de Madrazo segue a orientação de Posada de Herrera, e a unidade dos argumentos merece ser destacada na tabela abaixo:

QUADRO 20 - COMPARAÇÃO ENTRE OS DISCURSOS DE MADRAZO E POSADA DE HERRERA

continua

	Sim-Não	Qual
Conceituação de Centralização	Sim	<u>Direcionar as instituições e atividades administrativas do país para a capital</u>
Conceituação de Descentralização	Sim	Retirar a influência desta nos negócios das prefeituras e províncias
Vantagens da centralização	Sim	- <u>Aumento da igualdade e da justiça nas decisões</u> - Não há espírito de desagregação ou até mesmo de vingança - <u>Boa administração e a boa ordem dos <i>pueblos</i> menores da Espanha</u>
Desvantagens da centralização	Sim	- <u>Revoluções se comunicam com uma rapidez e facilidade assombrosas (exemplo França)</u> - <u>Pouco conhecimento com que se resolvem muitos dos negócios e problemas que chegam à capital do país</u> - <u>Número infinito de empregados</u> - <u>Separa muitas pessoas dos seus interesses próprios, de suas cidades ou províncias, para que se ocupem com os assuntos políticos do país</u>
Vantagens da descentralização	Não	X

conclusão

	Sim-Não	Qual
Desvantagens da descentralização	Sim	- As decisões administrativas se resolvem dentro dos próprios <i>pueblos</i> e províncias, desacertadas e interpretações legais incompatíveis - Homem intranquilo, pois não se sente seguro jurídica ou administrativamente
Tutela das localidades	Não	X
Conclusão	Sim	Moderada, <u>propõe a divisão pelos interesses públicos</u>

FONTE: A autora (2025).

Percebe-se que a conceituação de centralização, suas vantagens e desvantagens, e a própria conclusão pela via da divisão por meio de interesses públicos, são cópias fiéis do texto de Herrera (sublinhadas no quadro acima). A explicação mais lógica para o uso, por Madrazo, de uma posição tendente à centralização, é o fato de que toda sua obra é uma versão resumida, porém fiel, do livro de Herrera. É uma possibilidade plausível porque, considerando o contexto político mexicano, o livro de Madrazo é lançado num período de retomada do federalismo e aumento dos poderes das localidades, ou seja, o texto não se coaduna com o contexto de sua produção, e difere também da postura utilizada pelos autores das demais obras a serem lançadas.

Quase vinte anos separam a obra de Madrazo da de José Maria del Castillo Velasco²⁷⁶, *Ensayo sobre el Derecho Administrativo Mexicano*, lançada em 1874, em pleno período da República Restaurada (sob a presidência de Sebastián Lerdo de Tejada) e apenas dois anos antes do início do porfiriato. Naquele período o estudo do direito – não só do direito administrativo – estava impregnado por ideias liberais, e por isso a obra de Velasco deve ser entendida a partir de um fio condutor central muito claro: a ligação entre direito e liberdade, esta que é um bem tanto universal como particular de todos os indivíduos e dos *pueblos*, que buscam nas instituições administrativas seu desenvolvimento físico e moral²⁷⁷.

²⁷⁶ Nascido em 11 de junho de 1820, gradua-se como advogado em 1844, exercendo a função em paralelo ao seu trabalho de periodista. Durante a intervenção francesa no México luta nas tropas republicanas obtendo inclusive o grau de coronel. Também foi deputado e tomou parte do Congresso constituinte mexicano. Com a restauração da República, exerce o cargo de magistrado da Suprema Corte de Justiça e, então, é nomeado diretor e catedrático de direito constitucional e administrativo na *Escuela de Jurisprudencia*. Entre 1877 e 1881 foi Ministro do *Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal*, falecendo na Cidade do México, em setembro de 1883.

²⁷⁷ CHÁVEZ, Alicia Hernandez. Estudio Introductorio. In: VELASCO, José Maria del Castillo. **Ensayo sobre el Derecho Administrativo Mexicano**. Tomo I. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1994. p.XIII-XIV.

A orientação teórica de Velasco parte de outro conhecido espanhol, Manuel Colmeiro, citado inúmeras vezes ao longo do texto. Mas diferentemente do que ocorre na relação entre Madrazo e Herrera, Velasco não pretende fazer uma síntese da obra de Colmeiro, ao contrário, anota expressamente que a fonte internacional será utilizada “*siempre que sean adecuadas a las instituciones políticas mexicanas*”²⁷⁸. Além disso, o conceito de direito administrativo para Velasco é radicalmente diferente do conceito estabelecido por seus antecessores mexicanos – um direito eminentemente estatal – para estabelecer que a ciência administrativa busca promover o desenvolvimento e aperfeiçoamento do indivíduo e da sociedade, além da harmonia das diversas esferas de atividades que formam uma nação livre e soberana, que também respeita, fomenta e assegura a atividade individual que é a base e força do poder, da prosperidade e do engrandecimento das nações²⁷⁹.

Para Velasco a centralização completa só poderia existir sob o domínio de um monarca absoluto, e tal centralização é inteiramente inconcebível e verdadeiramente impraticável conforme as instituições políticas da República Mexicana, formada por Estados livres e soberanos²⁸⁰. Explicando que os Estados e o Distrito Federal mexicanos possuem, cada qual, distritos e municípios que têm interesses particulares, também não deve ser buscada a inteira segregação desses interesses, pois isso levaria ao antagonismo entre as partes e, conseqüentemente, anarquia e morte ²⁸¹. Com outras palavras, Velasco está colocando que nem a centralização absoluta é possível em território mexicano, tampouco a descentralização total, que conduziria à anarquia.

Para evitar, então, esses dois extremos, recorre à divisão de poderes arquitetada na Constituição Federal e nas Constituições estaduais, deixando o Poder Executivo encarregado da administração pública. Cada uma dessas frações, então, tem interesses próprios e diversos dos interesses conjuntos que formam o Estado e, por isso, é indispensável que cada uma delas, que representa interesses diversos, tenha sua administração própria e completa, com a liberdade de ação que é necessária para que seja oportuna e justa com a subordinação que é conveniente

²⁷⁸ VELASCO, José Maria del Castillo. **Ensayo sobre el Derecho Administrativo Mexicano**. Tomo II. Mexico: Taller de Imprenta de la Escuela de Artes y Oficios para Mujeres, 1874. p.199.

²⁷⁹ *Ibid.*, p.7.

²⁸⁰ *Ibid.*, p.16.

²⁸¹ VELASCO, *loc. cit.*

para que nenhuma administração saia dos limites assinalados pelas leis, pois isso produziria o caos administrativo e o mais absoluto despotismo²⁸².

Segue a mesma linha de raciocínio para estabelecer que a satisfação das necessidades e interesses dos *pueblos*, e o bom serviço público que requer conhecimentos especiais, em determinadas ciências, em determinados ramos da administração, tais circunstâncias exigem o estabelecimento de corpos especiais, que podem ser de simples consulta ou para o exercício de determinadas atribuições. Esse exercício do poder administrativo, no entanto, não pode ser confundido com a delegação de soberania ao *pueblo* ou às corporações²⁸³. Em grande medida Velasco está estabelecendo o discurso de separação da (des)centralização política e administrativa, ou seja, admite a possibilidade de uma descentralização administrativa, mas reforça a impossibilidade da descentralização política²⁸⁴.

Embora modesto no tocante à discussão sobre centralização e descentralização, Velasco é claramente favorável ao modelo descentralizado da administração:

QUADRO 21 - SÍNTESE DO DISCURSO DE VELASCO

	Sim-Não	Qual
Conceituação de Centralização	Não	X
Conceituação de Descentralização	Não	X
Vantagens da centralização	Não	X
Desvantagens da centralização	Não	X
Vantagens da descentralização	Sim	- Satisfação das necessidades e interesses dos <i>pueblos</i> - Bom serviço público que requer conhecimentos especiais - Liberdade
Desvantagens da descentralização	Não	X
Tutela das localidades	Não	X

FONTE: A autora (2025).

É de se notar que Velasco coloca a liberdade como uma das vantagens da descentralização, argumento que não havia sido explorado até então pelos demais

²⁸² VELASCO, 1874, p.17.

²⁸³ *Ibid.*, p.17-18.

²⁸⁴ *Ibid.*, p.410.

administrativistas e que, se compreendido em conjunto com o momento de reformulação do federalismo mexicano sob o viés liberal, adquire ainda mais sentido.

Muito embora o texto do seu manual de direito administrativo seja enxuto quando trata da questão da centralização e da descentralização, a sua opção por garantir poder às localidades é vista, por exemplo, quando, em sua passagem como deputado pelo Distrito Federal do México, em 1856, expõe ao Congresso um voto particular propondo um novo artigo na Constituição que garantisse às municipalidades o poder de decretar as medidas que entende convenientes ao Município. O fundamento dessa proposta, de caráter liberal, é a crença de Velasco de que, se os cidadãos têm a possibilidade de garantir o bem-estar e o desenvolvimento dos seus Estados, por que tal possibilidade não pode também se estender aos municípios²⁸⁵? Dessa forma, as opções e crenças políticas de Velasco vão ao encontro do texto da sua doutrina de direito administrativo, caracterizando-o como um liberal que atribui uma grande importância à instituição municipal, e, conseqüentemente, à ideia de descentralização, que tem na liberdade uma das suas vantagens.

O argumento da liberdade, novidade entre os administrativistas, é repetido catorze anos depois com Eduardo Ruiz e Manuel Cruzado, autores favoráveis à descentralização, mas agora inseridos em um modelo de suporte ao ambicioso projeto político do então Presidente Porfírio Díaz.

As duas últimas obras de direito administrativo analisadas nesta pesquisa foram lançadas já na segunda fase do Porfiriato. Se a primeira parte deste largo período (entre 1877 e 1888) foi marcada pela pacificação, união, conciliação e negociação entre a base de apoio político ao Presidente, a segunda fase (entre 1888 e 1908) é caracterizada por um aumento do autoritarismo de Díaz e, no geral, por uma postura centralizadora. A mudança de característica entre a primeira e a segunda fase do Porfiriato se deu muito em razão do falecimento da maior parte da classe política que havia sustentado Díaz até a chegada ao poder. Esse remanejamento de forças contribuiu para que o Presidente concentrasse cada vez mais o poder em suas mãos, e uma série de violações aos Poderes Legislativo e Judicial ocorreram. Porfírio Díaz interferia na designação dos juizes e na eleição dos congressistas, tanto na esfera federal como na local. Como resultado, o Congresso passou a apresentar propostas

²⁸⁵ CHÁVEZ, 1994, p.XXVIII.

cada vez menos autônomas e, ao invés disso, apenas apoiava as decisões tomadas pelo Executivo. Com isso, os governadores dos Estados também perderam consideravelmente sua autonomia, pois a maioria das suas decisões passava, antes, por um escrutínio de Díaz. Essa centralização, conseqüentemente, era replicada pelos governadores dos Estados, que passaram a influenciar nas escolhas dos chefes políticos das municipalidades, de modo que a autonomia dos *pueblos* também foi reduzida²⁸⁶.

A obra de Eduardo Ruiz²⁸⁷, *Curso de Derecho Constitucional y Administrativo*, publicada em 1888, encontra-se justamente na transição entre o primeiro e o segundo momento do porfiriato, que tinha como lema “*poca política y mucha administración*”. Era um lema carregado de propaganda governista, pois, ao contrário do que fazia crer, não se tratava de fato de pouca política, mas sim de uma política realizada por um pequeno grupo, com uma oposição muito reduzida, uma vez que a possibilidade de reeleição indefinida orquestrada por Díaz havia, em certa medida, estabilizado o grupo vencedor no poder²⁸⁸.

Para Eduardo Ruiz, a federação nada mais é do que uma forma de governo, uma feliz invenção dos homens do Estado, inspirados pelo patriotismo e que, por meio da descentralização administrativa, consegue o melhor desempenho das funções públicas²⁸⁹. E o federalismo tem grande importância por duas razões: primeiro porque é um dos meios mais poderosos e melhores de fazer com que o *pueblo* tome uma parte eficaz na ação da política e nos mecanismos do próprio governo; e em segundo lugar porque constitui uma barreira àqueles que desejam minar os direitos e liberdades da nação. Essa subdivisão, continua, forma “*um baluarte de resistência, en que el pueblo puede defenderse contra gobernantes injustos y malvados*”²⁹⁰.

²⁸⁶ SPECKMAN-GUERRA, 2022, p.206-207.

²⁸⁷ Político, historiador, escritor e periodista, Eduardo Ruiz nasceu em 1839 e faleceu em 1902, na Cidade do México. Titulou-se como notário público em 1863 e como advogado em 1864, desempenhando as funções de deputado no Congresso Nacional e, depois, Procurador Geral da Nação em 1892, chegando a Ministro da *Suprema Corte de Justicia de la Nación*. Como periodista, participou da redação dos jornais *El Siglo XIX*, *La Tribuna*, *La Republica*, entre outros. É considerado um liberal. Ver em: EDUARDO RUÍZ ÁLVAREZ. In: **Editorial Cosmos**. México: 2024. Disponível em: <https://editorialcosmos.com/autor/2/eduardo-ruiz-alvarez/>. Acesso em: 19 out. 2024.

²⁸⁸ GARCIADIEGO, Javier. El Porfiriato. In: WOBESER, Gisela von. **Historia de Mexico**. 2ª ed. Mexico: Fondo de Cultura Economica, 2014. p.307-308.

²⁸⁹ RUIZ, Eduardo. **Curso de Derecho Constitucional y Administrativo**. Tomo I. México: Oficina Tip. De La Secretaría de Fomento, 1888. p.353.

²⁹⁰ RUIZ, 1888, p. 353.

Ruiz se dedica a combater o argumento de que a descentralização destrói a unidade nacional e produz tensão entre os Estados e o centro. Usando a doutrina do norte-americano John Norton Pomeroy – e deixando de lado a influência francesa na construção histórica do direito administrativo – cita diretamente o trecho de sua obra no qual afirma que os pais do federalismo, por meio de uma previsão quase divina, encontraram o meio-termo e inventaram um plano no qual as forças opostas se encontram, não para se neutralizarem e se destruírem, mas para se ajudarem e se fortalecerem mutuamente. Para Pomeroy, citado por Ruiz, ambos os elementos são necessários para o bem maior da nação: se se abolissem os Estados ou reduzissem suas funções a uma mera forma, o governo geral, embora eletivo, teria se tornado despótico há muito tempo. Pelo contrário, se se abolissem o governo geral ou o reduzissem a uma mera sombra, seria o fim da prosperidade, assumindo um estado de prostração e anarquia ainda pior do que o da confederação. Assim como se opõe à apropriação da soberania pelos Estados, também o faz com a mesma veemência a toda tentativa de consolidação por parte da nação²⁹¹. Pode-se notar que Eduardo Ruiz, fazendo uso da doutrina de Pomeroy, associa-se à uma ideia radical de que a centralização fulmina com os Estados, ao passo que a descentralização extermina o centro.

O mexicano se posiciona claramente a favor da descentralização, afirmando que o artigo 40 da Constituição mexicana vigente naquele período quis aplicar ao sistema político “*la ventajosa idea de la descentralización administrativa, dividiendo el país en diferentes Estados libres y soberanos*”, ideia classificada como vantajosa em países de grande extensão como o México, com diferentes clima, cultura, costumes, fontes de riqueza, enfim, com uma grande desigualdade de condições materiais que marcam a diferença de todas essas localidades²⁹².

Mas reconhece que em certos aspectos os Estados não deixam de ser dependentes, já que sua autoridade está limitada por um poder superior reconhecido, que é o governo federal: os territórios dos Estados são parte de um território nacional, unidos em uma federação sob os princípios da lei fundamental do povo mexicano. Outra vantagem da descentralização, para ele, é a atribuição das funções públicas a agentes subalternos que exercem sua autoridade em localidades determinadas, e

²⁹¹ RUIZ, 1888, p.354.

²⁹² RUIZ, *loc. cit.*

dentro dessas há outras pequenas demarcações das quais o povo toma participação até mais diretamente. Mas essas divisões e subdivisões não tem qualquer soberania, são apenas núcleos de divisão administrativa, demonstrando mais uma vantagem da descentralização. O que possui soberania são os Estados, que têm personalidade política nas suas relações entre si e com a federação²⁹³.

Portanto, para Eduardo Ruiz a descentralização é o modelo correto a ser seguido, pois coaduna-se com a ideia do federalismo, e, inclusive, dota os Estados de soberania, o que é indispensável em um país de território tão grande e diversificado como o México. Com sua carreira marcadamente liberal, seria de se esperar uma postura descentralizadora, o que de fato se percebe em sua obra:

QUADRO 22 - SÍNTESE DO DISCURSO DE EDUARDO RUIZ

	Sim-Não	Qual
Conceituação de Centralização	Não	X
Conceituação de Descentralização	Não	X
Vantagens da centralização	Não	X
Desvantagens da centralização	Não	- Retira as liberdades dos Estados soberanos
Vantagens da descentralização	Não	- Sinônimo de federalismo - Garante liberdade e direitos - Atribuição das funções públicas a agentes subalternos que exercem sua autoridade em localidades determinadas, e o povo toma participação diretamente
Desvantagens da descentralização	Não	X
Tutela das localidades	Não	X
Conclusão	Sim	Descentralizador

FONTE: A autora (2025).

Na mesma linha de Velasco, Eduardo Ruiz constrói seu discurso em torno da ideia de liberdade, a ser preservada pela descentralização, já que o processo contrário *retira as liberdades dos Estados soberanos*. No entanto, considerando a estrutura política porfirista, essa pretensa descentralização administrativa e soberania dos Estados era muito mais formal e simbólica do que efetiva na prática, uma vez que, como visto, o Presidente havia manejado intervir na eleição dos governadores e, estes, nas dos chefes políticos locais. Na verdade, a descentralização sustentada não

²⁹³ RUIZ, 1888, p.354-355.

deixava de ser interessante ao projeto político do porfirismo, que não podia retornar a um momento centralizador - já fracassado - e necessitava simular uma dinâmica de alternância de poder e liberdade de escolha.

Eduardo Ruiz também recorre ao argumento de que a descentralização possibilita que o povo tenha participação direta na política local, argumento notadamente liberal e que já havia sido utilizado por Madrazo, de maneira indireta (quando alega que a centralização mantém os cidadãos afastados da gestão dos interesses locais).

A última obra mexicana analisada nesta pesquisa foi publicada em 1895, na segunda fase do porfiriato, marcada pelo autoritarismo. Escrita por um autor declaradamente porfirista. Manuel Cruzado²⁹⁴ foi sócio honorário da *Sociedad Porfirista Donato Guerra*, uma das muitas que se formavam em cada período eleitoral para apoiar a candidatura do general, de modo que apoiava, declaradamente, o projeto político do general.

Em seu *Elementos de Derecho Administrativo*, o autor expressamente afirma que “*existe todavia un problema que conviene dilucidar en vista de la importancia que entraña*”²⁹⁵. Trata-se do problema da centralização administrativa, que, segundo ele, é aceito por alguns governos e tratadistas com tal *frenesi* que tentam por esse meio submeter todos os interesses locais à vontade de um poder central, rechaçando o princípio oposto que confere liberdade às províncias e as converte em frações independentes do centro. Explica que os defensores da centralização se apoiam no argumento de que é necessário um regime homogêneo para todos os governos, seja na ordem administrativa, seja política ou civil, e que a centralização é uma reação contra o sistema de incoerência antigo que predominava no regime feudal, e um

²⁹⁴ Nascido na Cidade de Mexico, em 1 de janeiro de 1847, Manuel Cruzado cursou direito na famosa *Escuela Nacional de Jurisprudencia*, concluindo o curso em 1871. Passou por dificuldades financeiras durante sua vida acadêmica e início de vida pessoal, mas com a ajuda de alguns contatos, chegou a ser nomeado juiz. A vida profissional de Cruzado foi praticamente toda dedicada ao judiciário, sendo que em 1887 se inscreve formalmente na *Sociedad de Abogados* mexicana, unindo-se à comissão de direito administrativo. Depois, em 1895 – mesmo ano de publicação da obra a ser aqui analisada – Cruzado é nomeado membro correspondente da *Academia Mexicana de Jurisprudencia y Legislación*, e quando a obra de direito administrativo vem ao público, é enviada à Academia para ser lida e debatida na sessão, tendo Cruzado entregue um exemplar à biblioteca local. Ver em: MAYAGOITIA, Alejandro. Acerca de la vida y obra de Don Manuel Cruzado. **Anuario Mexicano de Historia del Derecho**, Ciudad de Mexico, Universidad Autonoma de Mexico, v. XVI, p.45-88, 2004. Disponível em: <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/rev/hisder/cont/16/art/art3.htm>. Acesso em: 18 de outubro de 2024. Acesso em: 5 mar. 2025.

²⁹⁵ CRUZADO, Manuel. **Elementos de Derecho Administrativo**. México: Antigua imprenta de E. Murguía, 1895. p.13.

elemento para regularizar as desvantagens da independência municipal, em que cada cidade caminhava isoladamente, o que atrapalhava o espírito nacional e nulificava a existência coletiva do Estado²⁹⁶.

Afirma que, muito embora a centralização possa oferecer alguma vantagem às sociedades, só o faz mediante algum mal, que seria o sacrifício da liberdade e dos direitos dos cidadãos, absorvidos pela influência do governo central. Citando diretamente o espanhol Pedro Gomez de la Serna, aplica o mesmo discurso sobre as desvantagens da centralização: os gravíssimos inconvenientes de levar toda a vida do Estado ao centro, fazendo-os dependentes dele, sufocando os interesses provinciais e locais, tolhendo as liberdades necessárias para que se desenvolvam²⁹⁷.

Por isso, nos países unidos pelo que chama de *aliança*, a centralização é impraticável e oposta à união harmônica que estabeleceram para a mútua defesa de seus interesses. Instituir a centralização nesse tipo de Estado seria enfraquecer os polos de vitalidade política, afogar sua existência nos momentos supremos de uma crise, e delegar à administração geral a competência necessária para prover as necessidades locais, em vez de conferir poderes àqueles que constantemente as manejam e estudam. Em suas palavras, um absurdo²⁹⁸.

Ainda que tenha deixado transparecer sua postura amplamente favorável à descentralização, aponta que aceitar a liberdade ilimitada das províncias também é nocivo. Citando Montesquieu, afirma que a federação é uma sociedade de sociedades, composta de pequenas repúblicas, e tem na força da associação todas as vantagens das grandes monarquias. Depois, citando o também mexicano José Luis de Mora, expressa que a forma federativa pode se combinar com todos os governos mistos, pois é uma perfeição de todos eles, e até mesmo os monarcas devem aceitar o federalismo, principalmente quando se tem um território extenso como o mexicano, tudo isso visando a boa administração dos interesses locais dos *pueblos*²⁹⁹. Diante disso, sugere uma espécie de transição entre os dois modelos, com as seguintes características: concentrar a ação do poder geral a tudo que se relaciona com leis gerais, como as relações com países estrangeiros, estabelecimento da força pública permanente, emissão de moedas, tudo que se refira à manutenção da paz e ordem

²⁹⁶ CRUZADO, 1895, p.13.

²⁹⁷ *Ibid.*, p.14.

²⁹⁸ CRUZADO, *loc. cit.*

²⁹⁹ CRUZADO, *loc. cit.*

pública, reforçando o pacto federativo; e deixar à administração local a gestão dos seus negócios próprios e todo o mais que seja relacionado ao seu interior³⁰⁰.

Reforça, ainda, que a forma federativa tem sido adotada desde a independência do México, mas que algumas poucas situações políticas pontuais levaram ao relaxamento do pacto federativo, o que fez com que alguns entendessem que o sistema federativo era ruim para o povo mexicano. Mas aquelas emergências foram puramente acidentais e se devem ao fato de que a forma federativa não teve entre os mexicanos toda a ascendência que deveria ter. Isso não significa, de forma alguma, que o federalismo é incorreto, tampouco podem afiançar o prestígio que se atribui ao sistema centralizador. Enfim, o México desejava o federalismo, pois é o único sistema que convém à população de um território tão vasto, com tantas diferenças culturais, de clima, de costumes, de necessidades, ou seja, é o sistema que mais se adequa a essa diversidade e o mais próprio para fazer duradouro o reinado da liberdade³⁰¹.

Enfim, com perfil descentralizador, Cruzado também se valeu do argumento das liberdades locais para sustentar seu discurso, mas propôs uma separação por interesses, ou seja, os gerais ficariam a cargo da União, e os locais, dos Estados e Municípios. Veja-se:

QUADRO 23 - SÍNTESE DO DISCURSO DE MANUEL CRUZADO

continua

	Sim-Não	Qual
Conceituação de Centralização	Não	X
Conceituação de Descentralização	Não	X
Vantagens da centralização	Sim	- Regime homogêneo para todos os governos, seja na ordem administrativa, seja política ou civil - Reação contra o sistema de incoerência antigo que predominava no regime feudal - Elemento para regularizar as desvantagens da independência municipal
Desvantagens da centralização	Sim	- Sacrifício da liberdade e dos direitos dos cidadãos, absorvidos pela influência do governo central - Dependência do centro - Sufoca os interesses provinciais e locais
Vantagens da descentralização	Não	- Liberdade - Vontade política local
Desvantagens da descentralização	Não	X

³⁰⁰ CRUZADO, 1895, p.14-15.

³⁰¹ *Ibid.*, p.15.

conclusão

	Sim-Não	Qual
Tutela das localidades	Não	X
Conclusão	Sim	Descentralizador, propõe separação por interesses

FONTE: A autora (2025).

Diferentemente de Eduardo Ruiz, Manuel Cruzado apresenta algumas vantagens da centralização, mas o faz apenas para justificar a separação por interesses públicos, não para defender um perfil de administração centralizada.

Os manuais de direito administrativo que vem depois de Manuel Cruzado extrapolam o recorte temporal desta pesquisa, inaugurando uma nova fase da disciplina em terras mexicanas, preocupada agora muito mais com os limites da intervenção estatal no corpo social. De todo o modo, ressaltados os textos de Lares e Madrazo, o perfil do discurso acadêmico sobre os conceitos de centralização e descentralização no México, ao longo do XIX e no início do XX, demonstrou ser claramente favorável à descentralização, mas imerso em uma realidade política bastante peculiar, marcada pelo federalismo como arranjo institucional natural da ordem mexicana.

3.3.2 SÍNTESE

O desenvolvimento da disciplina em terras mexicanas se deu em meados do XIX, em meio a uma agitada vida política, que sempre retornava à distribuição local do poder e ao tema da soberania das localidades proveniente de um discurso jusnaturalista. Em sua raiz, a invasão napoleônica na península ibérica e a própria acefalia do império colonizador foram interpretadas pelos reinos americanos como base para governarem-se autonomamente enquanto não houvesse um rei que pudesse ser considerado legítimo, o que fortalecia cada vez mais o regionalismo. Essa tendência assumiu sua forma mais pura na realidade mexicana, onde o federalismo foi implementado logo cedo e se tornou praticamente uma constante ao longo do XIX. Dito de outro modo, o regime federal era a regra, ao passo que os curtos momentos monárquicos representaram períodos de exceção.

Mas quando do advento dos manuais da disciplina aqui em estudo, em 1852, o México já havia passado por uma intensa vida política e constitucional, e o federalismo da segunda metade do XIX, como visto, já não era mais o mesmo do início

do século. Por isso, no ano em que aparecem as duas primeiras obras da matéria, de Veytia e Lares, o primeiro com perfiz descentralizador e o segundo centralizador, ambos os textos foram publicados inseridos no contexto constitucional das Bases Orgânicas de 1843, que seguiam a tendência centralizadora da *Siete Leyes* de 1836. Ao mesmo tempo, as obras foram publicadas às vésperas da ditadura de Santa Anna, ou seja, ainda que no contexto da Segunda República, contavam com o absoluto protagonismo daquela figura. Na verdade, olhando em perspectiva, mesmo dentro de um sistema federal a história política do México é dominada por grandes estadistas, como Santa Anna e Porfirio Díaz, demonstrando uma tendência de fortalecimento do poder central.

Veytia não apresentou grandes reflexões teóricas sobre os conceitos, mas Lares fundamentou seu discurso centralizador nos argumentos da *unidade e direção fixa da administração*, diferentemente do seu sucessor, Madrazo, que articula uma versão resumida do discurso do seu mentor Herrera, na Espanha, para aventar como vantagens da centralização a *igualdade e justiça* na resolução das questões do país, assim como a boa administração das localidades. Lares também se distancia de Madrazo quando este propõe a separação das esferas de descentralização administrativa por meio das esferas de interesse público, sendo Madrazo o primeiro mexicano a desenvolver este argumento, diretamente importado da doutrina de Herrera.

A publicação da obra de Madrazo, em 1857, se dá em meio ao conjunto de reformas liberais que marcam o período posterior à queda de Santa Anna, de modo que o discurso do mexicano se desconecta do contexto político das reformas. Mas, como visto, a intenção de publicar uma versão resumida da obra de Herrera justifica esse desvio.

Os três últimos doutrinadores aparecem muitos anos depois, já passada a intervenção francesa e o Segundo Império, em 1874, 1888 e 1895, todos com discursos alinhados à tendência descentralizadora e fazendo uso do mesmo argumento da *liberdade* para este fim. Enquanto Velasco escreve às vésperas do início da ditadura porfirista, Eduardo Ruiz e Manuel Cruzado publicam seus livros já no segundo momento do regime, com perfil autoritário. A satisfação dos interesses locais (Velasco), a participação direta do povo (Ruiz) e a garantia das vontades políticas locais (Cruzado) foram argumentos mobilizados paralelamente ao da liberdade para construir o discurso favorável à descentralização administrativa. Mas a

descentralização sustentada por eles se dava em um contexto em que o republicanismo de Díaz mirava a estabilização e modernização do México, mas o fazia de forma autoritária, e o posicionamento político destes autores se alinhava ao porfiriato. Logo, o discurso acadêmico de defesa das liberdades mascarava o intento de fortalecimento do Estado ao longo do amplo território mexicano, ou seja, da sua presença e intervenção na realidade social.

E à exceção de Madrazo, que oferece um livro que é verdadeira síntese da doutrina do espanhol Posada de Herrera, nenhum autor mexicano efetivamente formula um conceito de centralização ou de descentralização, limitando-se a manejar teoricamente os argumentos sobre suas vantagens ou desvantagens, adequando-os a sua postura política. O discurso que justifica a descentralização a partir da tutela das localidades, como se menores de idade fossem, também não é percebido na doutrina administrativista mexicana, ou seja, não foi por ela absorvido.

Enfim, a questão da centralização e da descentralização administrativas e a tensão centro-periferia dominaram o cenário jurídico-político mexicano ao longo do século XIX, sendo o grande fio condutor dos debates, mas não foi possível encontrar nos argumentos empregados pelos doutrinadores o medo de desagregação e anarquia que permeava o discurso dos espanhóis, por exemplo. Na verdade, ao contrário, federalismo não chegou a ser associado à desordem, representou o *status quo* mexicano desde a independência.

3.4 DE CONFEDERAÇÃO À FEDERAÇÃO: O PROCESSO POLÍTICO ARGENTINO

— Señores — dijo Salomón —, el señor es Don Daniel Bello, hijo del hacendado Don Antonio Bello, patriota federal, a quien yo le debo muchos servicios. El señor, que es tan buen federal como su padre, quiere entrar en nuestra Sociedad Restauradora, y está esperando que llegue su padre para incorporarse con él, y entretanto quiere venir algunas veces a participar de nuestro entusiasmo federal. ¡Viva la Federación! ¡Viva el Ilustre Restaurador de las Leyes! ¡Mueran los inmundos asquerosos franceses! ¡Muera el rey guarda chanchos Luis Felipe! ¡Mueran los salvajes asquerosos unitarios, vendidos al oro inmundo de los franceses! ¡Muera el pardejón Rivera!

Y esas exclamaciones, lanzadas por la atronadora voz del presidente Salomón, fueron repetidas en coro por todos los asistentes, que, a par que gritaban, hacían círculos por sobre su cabeza con el puñal que desenvainaron desde el primer grito de su presidente; y esta grito que se oía en cuatro cuadras a la redonda fue repetida por la turba que transitaba

*la calle; no cuidándose mucho en decir ¡Viva! cuando Salomón gritaba ¡Muera!, y viceversa.*³⁰²

José Marmól, poeta argentino, ganhou fama ao escrever versos contra o governo autoritário de Juan Manuel de Rosas, que assumiu o poder em Buenos Aires, em 1829, e implementou uma duradoura ditadura cujo fim só foi possível em 1852, às vésperas da aprovação da Constituição Federal de 1853, que então estabeleceu a Argentina como uma República Federal. *Amália*, um romance que retratava o quadro político-social da ditadura de Rosas, foi publicado pela primeira vez em 1851, como um panfleto do jornal *La Semana*, que circulava em Montevideu, onde José Marmól vivia como expatriado. A edição completa do romance apareceria em Buenos Aires apenas em 1855, com algumas exclusões e muitos acréscimos de natureza documental.

Na história política da Argentina os eventos que se sucedem em meados do dezenove, mais precisamente em 1853 quando é promulgada a Constituição Federal que organiza o seu território, são fundamentais para a compreensão, na esfera do direito administrativo, da relação entre os conceitos de centralização e descentralização, pois a construção do território argentino foi diretamente influenciada pela peculiar dinâmica envolvendo o centro e as localidades.

Ainda durante a dominação espanhola, o Vice-Reinado do *Río de la Plata* (criado em 1776, organizado em Intendências em 1782 e reformado em 1783) era composto por oito intendências, espaços administrativos disponíveis, decididos, definidos como *provincias*, e que correspondiam a critérios estratégicos e da vontade do soberano, diferentemente dos territórios que conformavam as jurisdições das cidades. Cada uma dessas províncias organizava-se a partir de uma estrutura hierárquica que colocava uma das cidades como capital, e as demais como subalternas. Durante a invasão napoleônica de 1808, essa estrutura permaneceu incólume, mas foi justamente o movimento de deslegitimação das províncias – pela ausência do Rei – e de tomada da soberania por parte das cidades, os espaços naturais, de maneira apartada da metrópole, que deu os contornos jurídicos e políticos desde então. Ao reivindicarem a soberania que lhes foi restituída em 1810, as cidades,

³⁰² MARMÓL, José. **Amália**. Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes. Disponível em: https://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/amalia--0/html/fee786a0-82b1-11df-acc7-002185ce6064_8.html. Acesso em: 5 mar. 2025.

defendendo os seus direitos, afirmavam-se como comunidade e não hesitavam em adotar posturas secessionistas em relação as demais, levando a uma parcial desintegração do espaço³⁰³.

A Revolução de maio de 1810 marca o início do processo de independência da Argentina com a formação, em 25 de maio, da Primeira Junta de Buenos Aires. A proeminência local de Buenos Aires devia-se ao controle do porto e das rotas que abriam acesso ao mercado atlântico, de modo que desde o processo independentista a força portenha se sobressaía. Com a constituição dessa *Junta Gubernativa*, em 1810, inicia-se o processo de revolução que se conclui apenas em 1816, com a declaração de independência das *Provincias Unidas de America del Sur*. Diferentemente do que aconteceu em outros processos revolucionários da América, a Junta de Buenos Aires decide enviar representantes às Cortes de Cadiz, rechaçando a Constituição espanhola de 1812 e promulgando uma Constituição local de corte centralista, em 1819³⁰⁴.

Essa Carta, contudo, não foi aceita pela grande maioria das Províncias Rioplatenses, gerando uma forte resistência local e uma série de conflitos territoriais, e com a queda da *Junta Gubernativa* portenha, em 1820, o texto perdeu seu já pouco efeito. Pode-se afirmar que entre 1810 e 1853 – quando é finalmente sancionada a Constituição Federal – o conjunto de *pueblos* que iriam compor a futura República Argentina careceu de um texto constitucional e de uma estrutura estatal permanente, pois os intentos centralizadores eram rechaçados pelas províncias rioplatenses. Foi o que aconteceu com os dois textos constitucionais produzidos pelas quatro assembleias que se reuniram com fins constituintes naquele período (em 1813, 1816-1819, 1824-1826 e 1828)³⁰⁵.

Até 1853 uma verdadeira provisoriedade permanente tomou conta do cenário político, pois na ausência de uma esfera única de poder os diversos governos locais exerceram sua soberania, destacando-se alguns constituídos em Buenos Aires: a *Primera Junta* (maio a dezembro de 1810); *Junta Provisional Gubernativa* ou *Junta*

³⁰³ VERDO, Geneviève. Qué territorio para cual nación? Soberanías territoriales y rivalidades interprovinciales em el Rio de la Plata (1820-1840). In: **Nuevo Mundo**, Debates, 2019. Disponível em: <https://journals.openedition.org/nuevomundo/75181>. Acesso em: 5 mar. 2025.

³⁰⁴ QUIROS, Pilar González Bernaldo de. El Largo Siglo XIX. In: YANKELEVICH, Pablo et al. **História Mínima de Argentina**. Madrid: Turner Libros, 2014. p.147-150.

³⁰⁵ CHIARAMONTE, José Carlos. El Federalismo Argentino em la Primera Mitad del Siglo XIX. In: CARMAGNANI, Marcello. **Federalismos latino-americanos**: México, Brasil, Argentina. México: El Colegio de Mexico, 1996. p.81.

Grande (janeiro a setembro de 1811); *Junta Conservadora* (setembro a novembro de 1811); *Primer Triunvirato* (setembro de 1811 a outubro de 1812); *Segundo Triunvirato* (outubro de 1812 a janeiro de 1814); *Directorio* (janeiro de 1814 a fevereiro de 1820) e *Presidencia* (fevereiro de 1826 a agosto de 1827). Todas essas tentativas de organização político-jurídica, no entanto, não foram capazes de evitar o intenso rearranjo territorial: em 1813 se separam Mendoza, San Juan e San Luis, até então dependentes de Córdoba, criando uma província superior nova, Cuyo. Em 1814 se constituem as províncias de Entre Ríos e Corrientes, independentes da província de Buenos Aires. A intendência de Salta de Tucumán se divide para criar as províncias Salta e Tucumán, ao passo que Santa Fé se separa da província de Buenos Aires³⁰⁶.

O protagonismo da unidade provincial era evidente. De maneira similar (mas não igual) ao que passou com os *cabildos* no México, com a invasão napoleônica e a abdicação dos Reis Católicos as províncias argentinas perderam a condição de espaço jurisdicional que mediava os poderes tradicionais do rei, já que constituíam, até então, os locais onde se projetava a potestade soberana do antigo regime. Como consequência da *vacatio regis* espanhola, o espaço provincial restou deslegitimado, já que sua razão de ser - a proteção da potestade soberana - não existia mais. Dessa forma, a subjetividade política das cidades, sua condição de *república* perfeita derivada da vinculação fundacional entre jurisdição e território, restou reforçada e elas foram chamadas, por ordem natural, a fortalecer seu espaço de soberania. Foi assim que, nos primeiros anos de independência do território argentino, várias cidades se rebelaram contra as próprias províncias, utilizando a linguagem política da soberania como a ideia de poder sobre o seu próprio território³⁰⁷.

Em meio a essa onda de declarações de independências, as cidades, organizadas ora com constituições escritas ora com leis fundamentais, aproveitaram-se do momento e se autodefiniram *províncias soberanas*, entabulando relações entre si por meio de pactos com caráter confederativo. Mas em quase todas as constituições provinciais existia a menção textual, mais ou menos explícita, a uma adesão a um possível futuro soberano comum, ou seja, não havia, naquela configuração territorial

³⁰⁶ QUIRÓS, 2014, p.157.

³⁰⁷ AGÜERO, Alejandro. De Privilegios Fundacionales a Constituciones. Territorio y Jurisdicción en el origen de las Provincias Argentinas. In: AGÜERO, Alejandro; SLEMIAN, Andrea; SOTELO, Rafael Diego-Fernández. **Jurisdicciones, Soberanías, Administraciones**. Configuración de los espacios políticos en la Construcción de los Estados Nacionales en Iberoamérica. Córdoba: Editorial de la UNC, 2018. p.448-451.

e política, um completo intento desagregador. Dessa forma, as novas *provincias soberanas* se apropriaram dos atributos conferidos pela tradição ao município, transformando o espaço que antes era mera delegação do soberano³⁰⁸.

Além disso, a supressão repentina e simultânea dos *cabildos* levou a uma homogeneização do espaço, o que, aliado à pouca densidade demográfica do território rioplatense, foi capaz de frear a criação de novas cidades, auxiliando na transformação da antiga estrutura espacial da colônia ao que seria o mapa pós- revolucionário. Deste modo, a maioria das províncias soberanas que se organizaram entre 1820 e 1821 correspondem às antigas cidades coloniais³⁰⁹.

Esse primeiro momento da arquitetura espacial e jurídica argentina, por mais que tenha sido instituído pelas províncias rioplatenses, detém essa peculiaridade específica: as províncias haviam tomado para si a soberania que a tradição relegava às cidades, e rearranjando a mecânica tradicional da linguagem política em verdade agiram como Estados independentes. Essa peculiaridade levou à anomalia de uma confederação constituída por províncias e não Estados soberanos. Foi apenas na segunda metade do XIX que, de forma contratual, essas províncias optam pelo surgimento da *nação* argentina.

Assim, o Pacto Federal de 1831, documento que constituiria o fundamento da chamada Confederação Argentina, muito embora utilizasse o vocábulo *federal* para essa primeira etapa da construção nacional, aproximava-se muito mais dos artigos da confederação das 13 antigas colônias britânicas de 1781 do que, de fato, com uma forma federal de Estado. O Pacto de 1831 formaliza uma aliança que se concebe a si mesma como provisória e que reconhece a liberdade e independência de cada uma das províncias signatárias, dando forma a uma organização confederal que se conserva até a proclamação da Constituição Federal de 1853³¹⁰.

³⁰⁸ AGÜERO, 2018, p.455-456.

³⁰⁹ VERDO, 2019.

³¹⁰ CHIARAMONTE, 1996, p.92-93.

Na verdade, não havia ainda um discernimento claro, no léxico rioplatense³¹¹, sobre as diferenças entre federalismo e confederalismo³¹², e tal confusão se vinculava também ao persistente equívoco de chamar de *federales* os *caudillos*, de modo que o uso das palavras federação e confederação foi indistinto ao largo de toda essa primeira metade do XIX, apesar de que, nessa primeira fase, tratou-se, na prática, de uma arquitetura confederal³¹³.

Para Buenos Aires esse momento político foi especialmente proveitoso. Sob o comando do general Juan Manuel de Rosas, a província portenha detinha a economia mais próspera da região graças a ampliação de sua fronteira agropecuária, sua vinculação comercial com os mercados exteriores e a renda da aduana, e sua independência como província soberana lhe permitia preservar as rendas para si própria e empregá-las como meio de financiamento dos seus sistemas político e militar. Desde 1831 Rosas dominou o cenário político e manteve o controle das províncias ao convencer a elite política de que um Congresso Constituinte deveria reunir-se apenas quando finalizassem os conflitos políticos internos, postergando por anos a organização constitucional, o que lhe favorecia. Qualquer movimento opositor a Rosas era abafado com extrema violência, marcando o período³¹⁴.

Depois de vinte anos manejando o país a partir de Buenos Aires, a hegemonia da província estava bem firmada, com Rosas impondo-se como um verdadeiro chefe

³¹¹ Na verdade, no vocabulário das colônias hispânicas do XIX os termos federação e confederação eram usados de forma simultânea e intercambiável, e durante esse período não há uma marca léxica específica entre ambos. A experiência política da época, contudo, faz ver que dentro desses vocábulos coabitavam dois sentidos distintos: o do pacto ou aliança temporal para fins defensivos ou ofensivos; e da cessão ou coexistência de soberanias compartilhadas. Exemplo disso é que a Constituição de 1853 da Argentina emprega 93 vezes o substantivo confederação, 19 vezes o adjetivo federal, mas nenhuma vez o substantivo federação, apesar de ter sido desenhada estruturalmente sob essa forma. Ver em SEBASTIÁN, José Fernandez. Federalismo. In: SEBASTIÁN, José Fernandez (Org.). **Diccionario político y social del mundo ibero-americano: La era de las revoluciones, 1750-1850**. Madrid: Fundación Carolina, 2009.

³¹² Um exemplo dessa confusão entre os conceitos de federação e confederação vem, segundo explica Alejandro Agüero, nos próprios dicionários da época. Até 1899 os dicionários da *Real Academia* quando tratam do vocábulo *federación* remetem o leitor a *confederación*, e também definem *federalismo* como *espíritu o sistema de confederación entre corporaciones o estados*. Já o vocábulo *federativo* é definido como *lo que pertenece a una confederación*, ao passo que essa última tem como definição *alianza, liga, unión entre personas*. Ver em AGÜERO, Alejandro. Provincias o Estados? El Concepto de Provincia y el Primer Constitucionalismo Provincial Rioplatense: un enfoque ius-histórico. **Revista de Historia Americana y Argentina**, Mendoza, v. 54, n. 1, p.137-175, 2019.

³¹³ AGÜERO, Alejandro. **Tradición jurídica y discursividad política en la formación de una cultura estatal: trayectorias rioplatenses, siglo XIX**. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, 2019. p.87

³¹⁴ PAZ, Gustavo L. La Vida Política. In: FRADKIN, Raúl O. GARAVAGLIA, Juan Carlos. **Argentina: la Construcción Nacional**. Tomo 2. 1830-1880. Madrid: Fundación Mapfre, 2011. p.42-43.

informal da Confederação Argentina mediante o controle da maioria das situações provinciais, com o fiel apoio dos *caudillos*. A economia portenha também estava consolidada, baseada principalmente nas exportações pecuárias aos mercados atlânticos. Paralelamente a isso, a organização constitucional do país, a qual Rosas havia se oposto de forma perspicaz e exitosa, seguia sem resolução permanente, e Buenos Aires cada vez mais próspera.

A reação contra o regime rosista veio do seu flanco mais débil, o litoral: desde 1830 a província de Corrientes não aceitava a política econômica que favorecia Buenos Aires, e tal desgosto havia atingido outras províncias litorâneas, como Entre Ríos. Em 1850, tais províncias, aliadas ao Brasil, estabeleceram uma aliança ofensivo-defensiva, e em 1851 Entre Ríos oficialmente rompia com a Confederação Argentina, quando um exército de vinte mil soldados, com a colaboração de brasileiros e uruguaios, marchava contra Buenos Aires. Em 3 de fevereiro de 1852 Rosas é derrotado na Batalha de Caseros, e embarca ao seu prolongado autoexílio na Inglaterra, onde permanece até sua morte³¹⁵.

A queda de Rosas marca a transição desse modelo confederal do Pacto para o federalismo da Constituição de 1853, momento ideal para romper com a hegemonia política e econômica de Buenos Aires. Esse foi o grande motivo pelo qual as províncias da Confederação, quando convocadas a uma reunião para acordar sobre a organização constitucional do país, buscassem finalmente a tão postergada organização constitucional do país. A reunião se realizou em San Nicolás, em meados de 1852. Aproveitando o momento, o resultado do compromisso foi o *Acuerdo de San Nicolás*, que fixava as bases para constituir a nação argentina e esboçava, agora, uma composição federal³¹⁶.

Todas as constituições provinciais sancionadas depois da Constituição Federal de 1853 assumiram seu território como parte da *Nación Argentina*, reconhecendo a potestade do Congresso para fixar os limites territoriais correspondentes, ou seja, aceitavam que estavam sujeitas a um elemento político maior, superando a antiga arquitetura confederal. Foi essa nova disposição constitucional que autorizou duas visões diferentes sobre a natureza das províncias: os que as entendiam como meras divisões administrativas subordinadas à nação,

³¹⁵ PAZ, 2011, p.50-51.

³¹⁶ CHIARAMONTE, 1996, p.124-126.

substituindo o até então conceito de soberania provincial por *autonomía*, e autorizando o Congresso a fixar os limites provinciais com ilimitada discricionariedade; e os que reconheciam a personalidade das províncias como um dado preexistente à própria nação, de modo que as faculdades do Congresso estariam limitadas pelo dever de conservar aquelas soberanias provinciais preexistentes³¹⁷.

De todo o modo, o que essa nova arquitetura constitucional buscava era regular uma convivência harmônica entre a nova *Nación* e as províncias, dando a estas um conjunto inalterável de poderes próprios e criando, ao mesmo tempo, um governo comum, o que caracterizou o pacto federal de 1853: a distribuição de funções visando manter o equilíbrio entre as autoridades centrais e as localidades, tudo isso sob o mesmo manto constitucional³¹⁸.

Essas nuances teóricas importam pois, como se verá, quando emergem no cenário jurídico-político argentino as discussões, na doutrina de direito administrativo, sobre os conceitos de centralização e descentralização, tal disputa já estava bem orientada por esse debate teórico prévio sobre a forma federal que havia permeado o direito constitucional e político naqueles anos anteriores, principalmente com as figuras de Domingo Faustino Sarmiento, com *Facundo: Civilización i Barbarie* (1845), e Juan Bautista Alberdi, em seu *Bases y Puntos de Partida para la Organización Política de la República Argentina* (1852).

A Constituição Federal de 1853 nasce em meio a uma disputa que durou oito anos e tem como característica principal o fato de que a província de Buenos Aires rechaça o acordo de San Nicolás e se nega, desta forma, a ingressar na *Nación Argentina*, ditando uma constituição própria para si em 1854, através da qual assumia sua plena soberania. Durante os primeiros anos a coabitação entre Buenos Aires e a Nação Argentina é tensa, mas se consegue evitar o enfrentamento armado. Com o passar do tempo, porém, crescem os desacordos políticos, e os dois poderes disputam a competência pelo reconhecimento internacional da autoridade nacional que ambos dizem representar: Buenos Aires, em virtude da escassa viabilidade econômico-financeira da Nação Argentina; e esta, em nome da autoridade que lhe foi concedida pelo texto constitucional. Essa fissura dá lugar a um desacerto entre as

³¹⁷ AGÜERO, 2018, p.462-465.

³¹⁸ BECU, Ricardo Zorraquin. **Estudios de Historia del Derecho III**. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1992. p.386.

elites maçônicas de ambos os polos, e em 1856 as partes se preparam para um enfrentamento armado, que ocorre finalmente em 1859, no campo de Cepeda, quando as tropas portenhas se rendem ao exército do então presidente da nação argentina Justo José de Urquiza, membro do Partido Federal³¹⁹. Em consequência disso, Buenos Aires finalmente incorpora-se à nação argentina, e o pacto de 11 de novembro de 1859 lhe concede a faculdade de revisar e propor emendas à Constituição de 1853, o que levou a uma série de reformas que alteram totalmente a arquitetura jurídica da Carta³²⁰.

As medidas da chamada *Convención Reformadora* de 1860 acabaram por aprofundar a ideia federal a moda estadunidense. Ampliando consideravelmente as possibilidades jurídicas de intervenção federal, autorizando que a medida fosse tomada não só nos casos de ataque ou invasão externa, mas também para garantir a forma republicana de governo, o texto reforçou consideravelmente o poder do Executivo federal da União em detrimento à soberania das províncias. Essa nova forma de organizar o poder político vinha ao encontro das ambições de Buenos Aires, que fortaleceu suas instituições jurídico-políticas nos anos em que esteve apartada da nação argentina, tudo isso por meio da sua Constituição autônoma de 1854, e certamente pretendia conservar sua hierarquia frente a um governo que, naturalmente, suscitava sua desconfiança. Além disso, a província era detentora de uma maior tradição governativa em relação aos demais territórios, de modo que o Congresso acabou por aceitar as mudanças propostas com o propósito de proteger e melhorar a situação política e econômica da nação como um todo. Estava em jogo o predomínio tradicional de Buenos Aires, que pretendia alavancar sua posição de província líder econômica e politicamente, ditando a agenda da nação. Aprofundar a ideia federal, nesse contexto, significava, para Buenos Aires, aceitar a condição de província, mas manter uma profunda autonomia frente ao centro³²¹.

Com a queda de Urquiza em 1860, seu sucessor, Santiago Derqui, também do Partido Federal, tentou desfazer uma coalisão que se formava para apoiar o membro do Partido Liberal, o opositor Bartolomé Mitre, o que levou a um novo enfrentamento armado e a vitória de Mitre, em 1861. Foi apenas nesta data que a

³¹⁹ QUIRÓS, 2014, p.181.

³²⁰ BECU, 1992, p.340.

³²¹ *Ibid.*, p.341.

nação unificada Argentina elegia seu primeiro Presidente, inaugurando uma fase de controle nacional e de evolução ao centralismo, o que justificou as progressivas e substanciais alterações no ordenamento constitucional. O programa apresentado por Mitre para as províncias era, segundo suas próprias palavras, a aplicação da Constituição de 1853 em todos os seus aspectos, com o novo desenho das autoridades nacionais (Presidente, Congresso e *Suprema Corte de Justicia*), a nacionalização da aduana de Buenos Aires e sua federalização para convertê-la em sede das autoridades nacionais. Não é de se estranhar que as propostas da nova ordem de Mitre encontraram resistência em duas frentes: de um lado, a elite política de Buenos Aires não via com bons olhos a sua federalização; e de outro, as províncias do interior, governadas em sua maioria por federais que desconfiavam do plano de Mitre, viam na ordem inaugurada uma nova tentativa de destroçar as suas *autonomias*³²².

A vitória de Mitre na batalha de Pavón, em 1861, a frente do exército de Buenos Aires, encerrou a primeira fase de uma guerra civil que duraria os próximos vinte anos. E para redefinir a ordem política e conter as rebeliões provinciais, como, por exemplo, a que ocorre em La Rioja antes mesmo de Mitre assumir oficialmente a presidência da Nação, o manejo estratégico da ferramenta constitucional das *intervenções federais* foi determinante para manter o viés centralista desta etapa.

A Constituição reformada de 1860 havia elencado explicitamente as atribuições nacionais, deixando as não enumeradas às províncias, e estabeleceu normas genéricas para regular as relações entre os respectivos governos provinciais. Mas restou muito vaga a maneira de resolver os excessos de poder de uns ou de outros, tampouco organizou a forma de delinear os conflitos que poderiam surgir destas relações tumultuosas. A única forma de solucionar os excessos era declarar judicialmente a inconstitucionalidade dos atos governativos e de eventuais leis locais, mas essa estratégia funcionava quase sempre como forma de ampliar as funções do governo federal, e o manejo desse instrumento jurídico se sujeitava a uma série de requisitos que, na prática, impediam os governos das províncias de utilizá-lo para defender e manter seus direitos e competências. Sem haver tribunal que pudesse, de fato, resolver os conflitos entre as províncias e a nação, as intervenções federais

³²² PAZ, 2011, p.59-60.

aparecem como a solução possível, sendo utilizados com excessiva frequência, fortalecendo a nação³²³.

Essas inéditas circunstâncias estiverem presentes nos governos de Bartolomé Mitre (1862-1868), Domingo Faustino Sarmiento (1868-1874) e Nicolás Avellaneda (1874-1880). Durante esse período, além da ampliação do território nacional, foram aplicadas 27 intervenções federais e por 15 ocasiões declarou-se o estado de sítio. Durante a presidência de Mitre, rebeliões pelo norte do país foram duramente reprimidas pelo governo federal, e nem mesmo a Guerra do Paraguai, em 1865, foi capaz de deter a ação do governo nacional³²⁴.

Outra consequência da Guerra do Paraguai foi a própria eleição do segundo Presidente deste período, Sarmiento. É que o conflito havia debilitado as já frágeis alianças de Mitre com as elites provinciais, o que permitiu ao chefe do autonomismo portenho Adolfo Alsina, com o apoio de algumas províncias do interior já descontentes com Mitre, a propor a fórmula Sarmiento-Alsina como meio de contenção da ala favorável a Mitre. Sarmiento impulsiona uma política descentralizadora, em oposição ao caráter centralista do governo anterior. Apesar disso, a política de Sarmiento não diferia muito da do seu antecessor, reprimindo duramente alguns levantes provinciais. Termina seu mandato reprimindo uma revolução na província de Buenos Aires, encabeçada pelo agora ex-presidente Mitre, e embora tenha mobilizado o exército nacional contra a província de Buenos Aires, o conflito não passa dos momentos de tensão, a sinalizar que a nação argentina ainda não detinha, por si própria, forças capazes de deter Buenos Aires³²⁵.

É nesse contexto de contínua tensão entre a província portenha e a nação Argentina recém-criada que Avellaneda assume a presidência. A situação se estende por todo o seu governo, e termina com o estopim de um conflito armado entre o exército nacional e o portenho, liderado dessa vez pelo governador e candidato a presidência Carlos Tejedor. Foi a primeira intervenção federal em Buenos Aires durante aquele período, que termina com uma intensa e sangrenta batalha da qual sai

³²³ BECU, 1992, p.392.

³²⁴ BOTANA, Natalio R. El Federalismo Liberal en Argentina: 1852-1930. In: CARMAGNANI, Marcello. **Federalismos latino-americanos**: México, Brasil, Argentina. México: El Colegio de Mexico, 1996. p.234-235.

³²⁵ QUIRÓS, 2014, p.185.

vitoriosa, finalmente, a nação argentina, culminando com a federalização da cidade de Buenos Aires em 1880³²⁶.

Três fatores apontam para este evento decisivo que foi a federalização de Buenos Aires. Primeiro, a própria debilidade da província, que em 1877 perdia muito de seu dinamismo com a morte de Alsina. Depois, a ascensão de Julio Argentino Roca, um oficial que lutou pelo exército nacional e foi exitoso em todas as frentes da batalha que consolidou o poder do governo federal, tanto no norte como também no sul do país. Por fim, mas não menos importante, a formação de uma coalizão formada por 12 das 14 províncias rioplatenses, chamada *Liga de Gobernadores*, situada em Córdoba, que sustentou de forma homogênea a candidatura de Roca e o conduziu a presidência, em 12 de outubro de 1880, sem afetar a vigência da Constituição³²⁷.

O ano de 1880 foi outro grande marco da história jurídico-política argentina com a eleição de Julio Roca. A ruptura que marca esta data - mas sem se afastar da continuidade do processo como um todo - é o coroamento da tão esperada unidade nacional. Com isso, o projeto político que havia sido iniciado com a Constituição Federal de 1853 - e as profundas alterações de 1860 - de fato toma corpo e se reflete na realidade.

O lema do governo de Julio Roca não poderia ser mais claro: *Paz y Administración*. As propostas de apaziguamento da vida política argentina com a consolidação de um estruturado aparato administrativo para o agora efetivo Estado nacional formam a agenda política e o programa político-intelectual da *Generación del 80*. Com isso, uma série de leis tendentes a uma efetiva centralização administrativa são sancionadas, como a lei de territórios nacionais, de 1884, que acompanhando os processos de unificação da Alemanha e Itália oferece ao Estado federal prerrogativas de um poder central sobre os territórios, sujeitando as governações à soberania nacional. Outras leis com tendências centralizadoras foram aquelas que consolidavam as bases do progresso econômico nacional, como a lei de unificação monetária de 1881, a lei de regulamentação bancária de 1887, e a lei de educação comum de 1884³²⁸. O perfil centralizador de Roca diferia frontalmente do viés descentralizador das políticas de Sarmiento, por exemplo.

³²⁶ QUIRÓS, 2014, p.185-186.

³²⁷ BOTANA, 1996, p.238.

³²⁸ QUIRÓS, *op. cit.*, p.206-207.

Em meio a essa peculiar combinação entre as tradições opostas do federalismo e do unitarismo, a Argentina finalmente vivenciou anos de espetacular crescimento populacional e econômico, consolidando-se como a maior economia da América Latina e estabelecendo definitivamente sua entrada no mercado mundial.

A primeira obra que trata exclusivamente da disciplina de direito administrativo na Argentina é publicada em 1866, poucos anos após as reformas promovidas na Constituição de 1853 com a definitiva entrada de Buenos Aires na nação argentina. Trata-se de *Derecho Administrativo Argentino*, de Ramon Ferreyra. E um largo período de intensas transformações políticas, econômicas e sociais separa a primeira obra de direito administrativo dos outros textos estudados nesta pesquisa, publicados em meio a esse acelerado processo de modernização e prosperidade, quando finalmente as atenções voltam-se para a formação de um Estado administrativo, já que superadas as graves e longas crises entre as províncias e a nação³²⁹. É nesse contexto que aparece o *Curso de Derecho Constitucional, Federal y Administrativo*, de José Manuel Estrada, lançada em 1895. Na sequência, os dois últimos livros objetos de estudo desta pesquisa são lançados já no primeiro terço do século XX: *Derecho Administrativo Argentino*, de Lucio V. Lopez (1902), e *Derecho Administrativo*, de Adolfo Orma (1914). Analisaremos, no próximo tópico, as correlações entre as obras e o contexto de publicação de cada qual, buscando, ao final, compreender a forma com que os conceitos de centralização e descentralização se formam e se transformam no território argentino.

3.4.1 AUTORES, DISCURSOS E CONTEXTO

A configuração territorial representou um desafio significativo para a construção e consolidação de um projeto nacional argentino ao longo do século XIX. Essa dificuldade se refletiu não apenas no debate político, mas também nos projetos jurídicos desenhados ao largo do período, em especial na primeira metade do século e até o advento da Constituição de 1853. Se desde a independência até esta data a

³²⁹ Merece atenção o fato de que entre a publicação da primeira obra de direito administrativo, de Ferreyra, e as demais, dois grandes livros aparecem no cenário portenho, *El Federalismo Argentino*, de F. Ramos Mejia (1889), e *Espíritu y Práctica de la Constitución Argentina*, de Julian Barraquero (1889). Apesar de muito influentes e diretamente relacionados com os conceitos analisados nessa pesquisa, esses textos não integrarão a análise pois não se trata especificamente de doutrinas de direito administrativo, muito embora não se desconhece sua relevância.

tal provisoriiedade permanente da arquitetura jurídica argentina foi uma constante, a partir do rearranjo promovido pela nova Carta e com a definição, de fato, de uma nação, a compreensão do poder provincial, das soberanias locais e, em grande medida, da maior ou menor (des)centralização administrativa, tornaram-se ainda mais o centro do debate.

De um lado, quem via a organização nacional e a Constituição como um pacto entre províncias preexistentes, estava tendente a defender uma afinidade do modelo argentino com o norte-americano. Por outro lado, quem aderira à tese da existência de um Estado único herdado da dominação espanhola não via com bons olhos a tal proximidade com o modelo estadunidense, pois entendia o federalismo como uma concessão às aspirações localistas das províncias³³⁰.

É que o processo revolucionário no mundo hispânico colocou em evidência os *pueblos*, ou, no caso rioplatense, as cidades ou comunidades dotadas de *cabildos*, em detrimento das autoridades reais que restaram desacreditadas com a queda do rei. Por isso, durante mais de trinta anos, entre 1820 a 1853, dois grandes projetos coexistiram no espaço jurídico-político argentino: o das repúblicas provinciais, que assumem o atributo da soberania, e o de uma entidade nacional idealizada sob o modelo federal, este que, ao menos até a metade do século, não consegue se concretizar³³¹.

Até 1853 o protagonismo das províncias soberanas deu lugar a uma forma de organização territorial similar a uma confederação³³², e nas constituições provinciais ficava consignada uma possibilidade futura de união a um poder superior, de modo que a vontade inequívoca de integração também se constituía em um dos sinônimos desse polissêmico vocábulo. Não é à toa, inclusive, a escolha do nome *Provincias Unidas del Río de la Plata*. Mas quando é sancionada a Constituição de 1853, por mais que se trate, segundo seu texto, de uma *Confederación Argentina*, seu conteúdo normativo dava forma a uma federação com viés unitário³³³. Logo, no contexto argentino, o movimento de construção de uma federação representou, em um primeiro

³³⁰ ZIMMERMANN, Eduardo. Soberanía Nacional y Soberanías Provinciales ante la Corte Suprema de Justicia. Argentina, Siglo XIX. In: **Estudios Sociales**, Santa Fe, v. 48, n. 1, p.11-37, 2015. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6198797>. Acesso em: 8 mar. 2025.

³³¹ VERDO, 2019.

³³² Para aprofundamento do debate sobre a arquitetura confederal da primeira fase da política argentina, ver CHIARAMONTE, José Carlos. **Ciudades, provincias, estados**: Orígenes de la Nación Argentina (1800-1846). Buenos Aires: Emecé Editores S.A., 2007.

³³³ AGÜERO, 2019, p.137-175.

momento, uma postura centralizadora, contrastando com a lógica clássica de colocar o federalismo e a descentralização no mesmo campo conceitual.

O aprofundamento da discussão sobre a natureza da soberania das províncias argentinas não compete a esta pesquisa, mas as linhas gerais desta tensão são os fios condutores fundamentais para compreender como, mais para o fim do século, os debates sobre centralização e descentralização são absorvidos pela doutrina de direito administrativo, e como tais conceitos são mobilizados no interior de uma disputa política maior que já se arrastava há muito, e que teve como base principal a teoria de Alberdi.

É possível encontrar a origem desse argumento em seu *Bases y Puntos de Partida para la Organización Política de la Republica Argentina* (1852), ao afirmar que foram os fatos políticos que conduziram ao prevalecimento do federalismo como regra de governo geral, “*pero la voz federación significa liga, unión, vínculo*”, e, como tal, pode ser mais ou menos estreita³³⁴. Ou seja, para o autor, os termos federação e unidade são empregados de modo similar. Apesar disso, afirma que uma unidade pura é inviável na Argentina, apesar de ser um *hermoso ideal de gobierno*³³⁵, e reconhece que até então a ideia de federalismo havia sido entendida como separação. Por isso, a unidade política argentina não era o ponto de partida, mas sim o propósito final dos governos, a evitar que o federalismo nacional pudesse servir ao desmembramento da nação, apresentando-o como um estágio intermediário entre a independência absoluta das localidades, e sua completa fusão em uma única soberania³³⁶. É assim que nasce, na Argentina, a ideia de federalismo misto, ou unitário.

O momento de maior influência da teoria alberdiana em uma doutrina de direito administrativo vem justamente no texto inaugural da disciplina em terras portenhas, com Ramon Ferreyra³³⁷, em 1866. Em *Derecho Administrativo General y*

³³⁴ ALBERDI, Juan Bautista. **Bases y Puntos de Partida para la Organización Política de la Republica Argentina**. Buenos Aires: Imprenta Argentina, 1852. p.65.

³³⁵ *Ibid.*, p.66.

³³⁶ ALBERDI, Juan Bautista. De la integración nacional de la República Argentina, bajo todos sus sistemas de gobierno. A propósito de sus tratados domésticos con Buenos Aires. In: **Obras Completas**, tomo V. Buenos Aires: La Tribuna Nacional, 1854.

³³⁷ Nascido em Córdoba, em 1903, Ramon Ferreyra foi o primeiro *Fiscal General del Estado*, nomeado em 1853 pelo então Presidente Urquiza. Sua nomeação se dá justamente porque a Constituição daquele ano desenhava uma *Corte Suprema* composta por nove juízes e dois fiscais. Ferreyra era vinculado a *Asociación de Mayo*, instituição fundada pelo influente Esteban Echeverría com fins de oposição ao governo de Juan Manuel de Rosas, e por isso havia sido exilado em Tacna. Com a eleição de Mitre em 1862, apenas quatro dias depois de sua posse o então Presidente designou o mesmo Ferreyra agora como *Fiscal General de la Nación*. Em 1863, passou a ocupar o cargo de

Argentino, Ferreyra afirma, categoricamente, que “*el estudio del derecho administrativo, se puede decir, que ha sido desconocido em America*”³³⁸. Diz não ter notícia de que a disciplina esteja sendo ensinada no continente, com exceção do Chile, quando, em 1859, Francisco Prado³³⁹, reitor da *Universidad de Chile*, escreveu a primeira obra sobre o ensino do tema no Instituto Nacional chileno. E citando o espanhol Manuel Colmeiro afirma que a administração é inerente a toda a vida social ou coletiva, mas quando todos os poderes públicos e interesses sociais encontravam-se sob a direção de governos absolutos, a ação administrativa não era nem conhecida e nem sentida. Mas como aconteceu com a economia política, antes de ser conhecida por esse nome suas máximas já eram aplicadas, com maior ou menor sucesso. Por isso, muitas leis e disposições sobre direito administrativo encontram-se misturadas nos Códigos de Departamentos e na jurisprudência. E para organizar a disciplina, De Gerando, seu fundador, reuniu, na França, cerca de oitenta mil leis e disposições esparsas pelo ordenamento. É por isso que, muito embora os princípios do direito administrativo sejam antigos, foi somente no século atual, sob governos constitucionais, que eles foram reunidos em um corpo doutrinário próprio, e para isso a divisão de poderes foi indispensável pois permitiu que esse ramo do direito público ocupasse seu próprio lugar, independente dos demais, e então ser ensinado nas universidades. Mas isso não foi em todo lugar da Europa. Segundo o raciocínio de Ferreyra, apenas a divisão dos poderes promovida por um regime republicano pode garantir a especificidade da disciplina, e por isso, como na França o regime monárquico foi restaurado, aquela tentativa de compilação não surtiu efeito, diferentemente do que se passou nos Estados Unidos³⁴⁰.

Ferreyra explica que a centralidade é condição inerente à boa administração, porque é indispensável em algum grau, ainda que sua aplicação se sujeite a

Procurador del Tesoro, durante a mesma presidência de Mitre. Além disso, Ferreyra era doutor em direito civil e canônico pela Universidade de sua Província (Córdoba), na qual também foi professor. Foi responsável pela coleta e compilação de diferentes materiais legislativos que retratam a atividade estatal da época, criando uma *Compilación de Leyes*, que lhe foi confiada pelo Poder Executivo Ver em: ¿QUIÉNES fueron los primeros procuradores del tesoro?. Revista de la Procuración del Tesoro. Disponível em: <https://broquel.ptn.gob.ar/2020/04/12/quienes-fueron-los-primeros-procuradores-del-tesoro/>. Acesso em: 3 nov. 2024.

³³⁸ FERREYRA, Ramon. **Derecho Administrativo Argentino**. Buenos Aires: Imprenta de Pablo E. Coni, 1866. p.V.

³³⁹ Na verdade, o nome correto do Reitor da Universidade que escreveu a primeira obra de direito administrativo no Chile é Santiago Prado, e não Francisco Prado.

³⁴⁰ FERREYRA, 1866, p.VI.

modificações muito variáveis. Mas não deve ser extrema, pois o extremo da centralização pode converter-se em um instrumento de despotismo e tirania, ao passo que sua falta em demasia, converte-se em anarquia³⁴¹. Na verdade, o discurso de Ferreyra segue uma linha argumentativa já conhecida e replicada na Espanha e no México, por exemplo. Na sequência, cita expressamente Colmeiro para apresentar o seu conceito de centralização administrativa: *a concentração no poder executivo das forças necessárias para dirigir os interesses comuns de maneira uniforme*. E acrescenta que a verdadeira centralização deve consistir na combinação dos elementos sociais, para que haja uma direção robusta e enérgica, que produza um movimento uniforme em todas as rodas da administração, e para garantir a igualdade perante a lei das pessoas de bem, os benefícios e cargas distribuídas equitativamente³⁴².

O argentino utiliza a teoria de Tocqueville para filiar-se ao discurso da separação entre centralização política (que chama de governamental) e administrativa. Para Ferreyra, embora os modelos da Inglaterra e dos Estados Unidos provem que, com a centralização governativa, pode haver um movimento uniforme e condições de boa administração em meio a uma completa descentralização administrativa, não aceita essa situação como regra, mas sim como uma exceção ou como um fenômeno que se deve a muitas circunstâncias especiais que colocam esses países em um papel tão excepcional em relação às demais nações³⁴³. Ferreyra assume uma postura visivelmente tendenciosa à centralização administrativa como forma de bem administrar o Estado, deixando claro que o sucesso da completa descentralização administrativa de países como os Estados Unidos ou Inglaterra é uma exceção e não regra, e se deve a muitas outras circunstâncias específicas destes dois países, embora não diga quais.

A intenção de Ferreyra em estabelecer um discurso que desse conta de fortalecer a ordem central criada com a Constituição de 1853 a partir das vontades das províncias soberanas é notada quando aponta para a centralização como melhor estratégia para a Argentina. Afirma que nesta *forma de governo mista* adotada pela Constituição seria imprescindível robustecer, de todas as formas possíveis, o governo

³⁴¹ FERREYRA, 1866, p.16.

³⁴² *Ibid.*, p.16-17.

³⁴³ *Ibid.*, p.17.

central, pois peça-chave fundamental desse desenho institucional. Para isso, seria necessário que o poder central fosse soberano, independente e completo dentro da sua esfera, assim como o era cada governo provincial, para que suas leis e decretos pudessem atingir todo o povo como se fossem um só *pueblo*, sem intervenção das localidades. Ainda, sustenta que o governo central deveria ter preferência sobre qualquer lei provincial que se ditasse no seu território. E adverte que foi a ausência de fortalecimento dessa ordem central que levou à ruína a primeira experiência estadunidense³⁴⁴.

Para Ferreyra, o que se passava na Argentina naquele momento era, ainda, uma ausência de uniformidade de governo, ou seja, o sentimento nacional existia em geral, na teoria, mas apenas ali, pois o amor à nação estava recém sendo criado. Havia, ainda, segundo o autor, muitos elementos contrários e dissolventes, muita indiferença, inércia, ignorância e desmoralização em relação às vantagens da criação dessa unidade central. E todo esse localismo e egoísmo era um legado dos hábitos da guerra civil que havia durado 40 anos, na época da horrenda ditadura de Rosas. Assim, os interesses locais se colocavam como superiores aos interesses nacionais, porque durante esse longo período de crise criaram profundas raízes, além da falta de fé e harmonia na estabilidade dessa nova forma de governo centralizadora. Tudo isso fez com que o governo nacional, essa unidade criada pela Constituição, necessite de ainda mais robustez para que não fracasse, já que os governos locais estão apegados à tradições de absolutismo e despotismo, e com propensões localistas muito fortes³⁴⁵.

Apesar dessa forte defesa da centralização, afirma que por mais que se robusteça o Governo Nacional, ele não pode oferecer temores aos governos provinciais, e os indivíduos devem obedecê-lo sem deixar de ser súditos das localidades, sem diminuir seu sentimento de apego aos interesses individuais e locais, de modo que os governos provinciais possam também ter mais força para conter abusos da ordem nacional. Citando novamente Tocqueville, explica que o governo nacional é uma autoridade artificial, criada por um pacto, ao passo que os governos provinciais são as ordens naturais e reais³⁴⁶.

³⁴⁴ FERREYRA, 1866, p.163-164.

³⁴⁵ *Ibid.*, p.165.

³⁴⁶ FERREYRA, *loc. cit.*

Ferreyra era vinculado a *Asociación de Mayo*, instituição fundada com fins de oposição ao governo de Juan Manuel de Rosas, e por isso havia sido exilado em Tacna. Sua ligação com esse órgão é mais um indício da sua postura teórica e política, já que a oposição ferrenha ao governo de Rosas era, também, um dos temas na obra de Alberdi. Ferreyra ainda fez parte do governo de Urquiza, primeiro presidente eleito após a promulgação da Constituição de 1853, que adotou a fórmula do federalismo unitário e a construção do ideário nacional.

Neste sentido, muito embora Ferreyra admita que o extremo da centralização pode converter-se em despotismo e tirania, seu discurso volta-se muito mais a uma defesa da unidade argentina, da construção daquele ponto unitário para onde deveriam convergir parte das forças locais³⁴⁷. Assim como em Alberdi, unidade e centralização são utilizados como sinônimos, de forma completamente diferente, por exemplo, de como o espanhol Posada de Herrera apresentava o conceito de unidade, apartado da centralização. Também é um discurso que não se assemelha ao do mexicano Veytia, que desenvolve o argumento em favor da unidade, mas entendida como característica da ação administrativa que favorecia o poder das localidades, mantendo uma postura tendenciosa à descentralização administrativa, que ele vincula ao federalismo. Esse é um exemplo de como a mobilização desses conceitos é atravessada por discursos políticos, e também contingente, ou seja, são mediados pela experiência local.

Os principais pontos do discurso de Ferreyra podem ser resumidos nos seguintes tópicos:

QUADRO 24 - SÍNTESE DO DISCURSO DE FERREYRA

continua

	Sim-Não	Qual
Conceituação de Centralização	Sim	A concentração no poder executivo das forças necessárias para dirigir os interesses comuns de maneira uniforme
Conceituação de Descentralização	Não	X

³⁴⁷ No campo político, os vocábulos *unión* e *unidade* eram manejados de forma diferente. O deputado de Tucumpan Nicolás Laguna, por exemplo, apelava para o exemplo dos Estados Unidos para defender um pacto que pudesse colocar as cidades em pé de igualdade, explicando que deveriam estar em união e não em unidade, pois deveriam buscar o pacto confederado entre as cidades. Ver em **FEDERALISMO**. In: SEBASTIAN, José Fernandez. **Diccionario político y social del mundo iberoamericano**. Madrid, 2009. p.427-434.

conclusão

	Sim-Não	Qual
Vantagens da centralização	Sim	- Direção robusta e enérgica, que produza um movimento uniforme em todas as rodas da administração - Garantir a igualdade perante a lei das pessoas de bem, os benefícios e cargas distribuídas equitativamente
Desvantagens da centralização	Sim	- O extremo da centralização pode converter-se em um instrumento de despotismo e tirania
Vantagens da descentralização	Não	X
Desvantagens da descentralização	Sim	- A falta da centralização em demasia, converte-se em anarquia - Os governos locais estão apegados à tradições de absolutismo e despotismo, e com propensões localistas muito fortes
Tutela das localidades	Não	X
Conclusão	Sim	Centralizador

FONTE: A autora (2025).

Outra hipótese a ser levantada é o fato de que, no momento da publicação da obra de Ferreyra, na *Universidad de Buenos Aires* a disciplina de direito administrativo ainda se encontrava vinculada diretamente à cátedra de direito constitucional, separação que só ocorreu em 1894, quando a disciplina se transforma em *Direito Administrativo y Publico Ecclesiastico*. Essa vinculação pode explicar a maior influência alberdiana na obra de Ferreyra, pois a autonomia didática da matéria em relação ao direito constitucional ocorre mais para o final do dezenove, impulsionando a publicação de obras com teor mais específico.

É o que acontece com as três doutrinas publicadas na transição dos séculos XIX para o XX, logo depois do movimento de autonomização da matéria. José Manuel Estrada, Lucio V. Lopez e Adolfo Orma adotaram posturas em favor da descentralização, articulando discursos intimamente relacionados com a ideia de defesa da autonomia e liberdade das localidades, abandonando totalmente a defesa da centralização. Alguns elementos explicam essa clara mudança de postura entre os autores de direito administrativo, passando de um discurso centralizador (com Ferreyra) para uma defesa clara da descentralização administrativa.

Como já visto, em meados da década de 80 do século XIX a Argentina viveu um momento de relativa estabilização política e jurídica, o que impulsionou o movimento centralizador, notadamente na presidência de Julio Roca, cujo lema “*paz y administración*” deixava clara a pretensão do governante. Adiciona-se a este fato a federalização de Buenos Aires, no mesmo ano de 1880, representando o testemunho

da força nacional centralista em detrimento das localidades, permitindo a estruturação de uma ordem institucional voltada ao poder central. Mas essa postura de avanço do Estado nacional argentino sobre as autonomias provinciais enfrentou uma série de resistência das localidades, provenientes tanto da parte dos liberais, que se opunham a qualquer intervenção que poderia implicar em uma redução das liberdades das localidades, como também da Igreja Católica, que reivindicava uma ampliação na sua esfera de atuação administrativa, entrando em conflito direto com as pretensões estatais. Não bastasse, a separação radical entre Igreja e Estado promovida pelo governo de Julio Roca apenas aumentou as tensões com o corpo eclesiástico³⁴⁸. Além disso, o governo de Roca também contou com o apoio do Partido Autonomista Nacional – PAN, que regeu a vida política durante todo esse período centralizador e preparou até mesmo a sua sucessão. Já os governos locais que não se curvavam às diretrizes do PAN foram removidos mediante o manejo de sucessivas intervenções federais, como ocorreu em Tucuman (1886-1887), Córdoba (1888) e Mendoza (1889). Desse modo, essa forte centralização administrativa e política em torno da figura de Roca causou um grande descontentamento não só na oposição – que chamava o governo de *unicato* – mas principalmente na juventude universitária, que via pouca possibilidade de acesso à vida política. Foi assim que, em 1889, os jovens mobilizam a opinião pública de modo a criar a *Unión Cívica*, situação que ganha contornos de revolução armada em 1890, a chamada *Revolución del Parque*³⁴⁹.

Muito embora nos anos que se seguiram à revolução (derrotada pelo sucessor de Roca) ainda tenha predominado, no cenário político argentino, a hegemonia do PAN, a presença de uma oposição liderada pela *Unión Cívica* representou uma agitação política e, conseqüentemente, levou à crise do regime centralista. Tanto Estrada como Adolfo Orma, por exemplo, integraram e foram eleitos deputados por esse partido, o que demonstra sua afiliação ao movimento e sua oposição aos modelos centralizadores.

José Manuel Estrada³⁵⁰ inaugura os discursos em prol da liberdade, afirmando claramente em seu *Curso de Derecho Constitucional, Federal y Administrativo*, de

³⁴⁸ Alguns exemplos das medidas tomadas pelo governo de Roca foram a secularização dos cemitérios, a criação do registro civil e o fim da obrigatoriedade do ensino católico nas escolas.

³⁴⁹ QUIRÓS, 2014, p.206-209.

³⁵⁰ José Manuel Estrada nasceu em Buenos Aires, em 1842, e faleceu em Assunção, no Paraguai, em 1894. A história de sua família se confunde com a própria história de Buenos Aires, pois era bisneto do Vice-Rei Santiago de Liniers, e filho de José Manuel Estrada Barquín e Rosa Perichón de

1895, que a centralização é absurda e infectada com o paganismo. Outro momento em que Estrada deixa transparecer seu posicionamento contra o movimento centralizador é quando trata da natureza das universidades. Defendendo a liberdade dessas instituições, que reconhece como *corporações* autônomas, e afirma que em nenhuma sociedade que não tenha caído nos *absurdos do centralismo*, infectada com o paganismo pela ação revolucionária, o caráter das universidades é entendido de outra forma. Depois, indica que as universidades antigas da Espanha e da França, por exemplo, eram corporações científicas com plenos poderes para representar a autoridade da sociedade nessa ordem de relações, e foram investidas de todo o poder necessário para o governo de tudo o que dizia respeito ao seu próprio regime. Ainda, afirma que nos Estados Unidos, seguindo a tradição inglesa, ainda que as universidades tenham sido criadas ou por ação privada ou por ação oficial, todas seguem a tradição do direito romano e, portanto, são corporações³⁵¹.

Estrada deixa muito claro que a centralização, fruto da ação revolucionária, é, em suas palavras, absurda e infectada com o paganismo. Tal posicionamento vai ao encontro de sua postura religiosa, pois Estrada dedicou sua vida comprometido com a causa, e inclusive elegeu-se deputado pelo partido *Unión Católica*. Anos depois da publicação da obra de direito administrativo objeto desta tese, em 1904, o autor publica o artigo *Una palabra suprimida. La campaña.*, no qual afirma, novamente:

Vandeuil, figuras destacadas da cultura argentina. Em sua curta vida assumiu um destacado papel tanto na educação, como nos jornais, na política, e no ensino do direito administrativo. Na política ocupou diversos cargos e foi peça-chave nos debates, ocupando o cargo de deputado pela província de Buenos Aires na legislatura de 1873 a 1876. Essa primeira fase foi marcadamente liberal, e no artigo *La Iglesia y El Estado*, Estrada sustentava a tese de que tanto a igreja como o Estado deveriam ser livres. Depois, em 1886, voltou à cena política como deputado da mesma província de Buenos Aires, mas agora pelo partido *Unión Católica*, desfazendo seus laços com os ideais liberais que defendia até então. Desde muito jovem Estrada era comprometido com a causa católica, inclusive ganhou notoriedade quando publicou *El Catolicismo y La Democracia*, artigo dedicado a refutar as teses de um autor chileno que sustentava ser a Igreja um obstáculo à democracia na América. Para Estrada, o catolicismo era a garantia da república. Também foi diretor de diversos periódicos, como o *El Argentino* (1873-1874), *La Unión* (1882-1889), e *Revista Argentina* (1868- 1872 e 1880-1882). Durante a presidência de Sarmiento foi nomeado chefe do *Departamento General de Escuelas* e presidente do *Congreso de Instrucción Pública*. No *Colegio Nacional de Buenos Aires* foi docente da assinatura de História Argentina, e na *Facultad de Derecho y Ciencias Sociales* da *Universidad de Buenos Aires* lecionou as disciplinas de direito constitucional e administrativo. Ver em BRUNO, Paula. José Manuel Estrada (1842-1894) y su obra histórica en la Argentina de las décadas de 1860 y 1870. *História da Historiografia*, Ouro Preto, v. 8, n. 17, p.86- 104, abr. 2015. Disponível em: <https://www.historiadahistoriografia.com.br/revista/article/view/796>. Acesso em: 5 mar. 2025.

³⁵¹ ESTRADA, José Manuel. **Curso de Derecho Constitucional, Federal y Administrativo**. Buenos Aires: Compañía Sud-Americana de Billetes de Banco, 1895. p.115.

Mas si un pueblo incide en la locura del centralismo, ni gozará jamás délas ventajas del gobierno de la sociedad por la sociedad, es decir, de una vida orgánica perfecta, del autogobierno como lo entienden los ingleses, ni podrá menos de retroceder. Aumentada la necesidad del poder por la civilización, y concentrada la autoridad, necesariamente el gobierno se hará odioso por su pesadumbre, y tendrá que tiranizar si quiere salvarse, ó que ceder á la anarquía si quiere respetar la libertad. Nosotros pecamos en este sentido también. Luz del Día tiene razón: entendemos mal la libertad.³⁵²

A relevância deste trecho é o reforço do viés altamente descentralizador de Estrada, que vai ao encontro da política descentralizada de Sarmiento, Presidente do qual Estrada compôs o governo. Além disso, percebe-se que o juspublicista novamente se inspira no modelo inglês de autogoverno, o que também se faz presente na obra de direito administrativo. O seu discurso pode ser sintetizado na seguinte tabela:

QUADRO 25 - SÍNTESE DO DISCURSO DE ESTRADA

	Sim-Não	Qual
Conceituação de Centralização	Não	X
Conceituação de Descentralização	Não	X
Vantagens da centralização	Não	X
Desvantagens da centralização	Sim	- A centralização, fruto da ação revolucionária, é absurda e infectada com o paganismo - Abafa as liberdades
Vantagens da descentralização	Não	X
Desvantagens da descentralização	Não	X
Tutela das localidades	Não	X
Conclusão	Sim	Descentralizador

FONTE: A autora (2025).

Mas não foi apenas o surgimento do partido opositor ao PAN e o descontentamento da Igreja Católica os únicos motivos para a desestabilização do momento centralista e o deslocamento, nos discursos dos administrativistas, do campo de defesa da centralização para a descentralização. O período de modernização e expansão econômica que a Argentina vivenciou ao final do XIX veio acompanhado de problemas sociais, notadamente no mundo do trabalho com a

³⁵² ESTRADA, José Manuel. Una palabra suprimida. La Campaña. In: ESTRADA, José Manuel. **Obras Completas**. Tomo X: Miscelánea. Estudios y artículos variados. Tomo II. Buenos Aires: Librería del Colegio, 1904. p.294.

chamada *cuestión obrera*, expondo os conflitos laborais, os problemas habitacionais, de salubridade, criminalidade, enfim, as contrapartidas de um crescimento econômico acelerado. Esse quadro deu lugar ao surgimento das primeiras organizações obreiras, sinalizando a formação de um intenso conflito social, conhecido nas terras europeias como *cuestión social*. Esse quadro sociopolítico foi interpretado não só como um problema objetivo, mas também como um desafio intelectual de grande importância, convertendo-se em um elemento chave das transformações intelectuais pelas quais atravessa a Argentina na virada do século, ameaçando as decisões políticas adotadas até então. Com isso, surge uma nova leva de políticos e intelectuais guiados por um espírito reformista, tratando-se de profissionais (principalmente advogados e médicos) com forte vocação pela vida intelectual e participação no mundo acadêmico, com convicções liberais e progressistas ligadas a um viés cientificista e internacionalista. É dizer, nasce um novo tipo de figura pública que acentuava a importância das ciências sociais como guias da política estatal, buscando adaptar as questões locais às instituições internacionais que também se dedicavam a estes temas sociais³⁵³.

Essa transformação promovida pela inclusão da *cuestión social* na pauta política argentina impactou diretamente na condução do Estado, que se tornaria ferramenta fundamental para a organização do espaço público e para conter a acentuada problemática social e trabalhista que se desenhava. Por isso, a construção de um discurso de viés descentralizador se coadunava com as necessidades do momento.

Exemplo dessa fase cientificista e internacionalista vem na obra de Lúcio V. Lopez³⁵⁴, *Derecho Administrativo Argentino*, publicada em 1902, cujo prólogo contém

³⁵³ ZIMMERMANN, Eduardo A. Los Intelectuales, las Ciencias Sociales y el Reformismo Liberal: Argentina, 1890-1916. **Desarrollo Económico**, Buenos Aires, v. 31, n. 124, jan./mar. 1992, p.545-564. Disponível em: <https://historiasocialargentinaunlp.com.ar/wp-content/uploads/2018/04/zimmermann-los-intelectuales.pdf>. Acesso em: 5 mar. 2025.

³⁵⁴ De todos os autores aqui estado, Lucio Vicente Lopez talvez seja o mais famoso. Vindo de uma família dedicada à política, afilhado de Esteban Echeverría e neto do criador do hino nacional argentino, Vicente Lopez y Planes, nasceu em 1848 em Montevideo, no Uruguai, durante o exílio rosista de sua família. Quando retornou a Buenos Aires, formou-se em direito e alcançou importantes cargos acadêmicos. Destacou-se como escritor quando, em 1880, publicou o folhetim *La Gran Aldea*, onde descreve a vida social e política portenha do dezenove. Na política, foi um dos fundadores do Partido Republicano argentino, sendo eleito deputado nacional pela primeira vez em 1880, mas, por ser estrangeiro, seu diploma nunca chegou a ser expedido. Anos mais tarde, em 1893, retorna a política como interventor de Buenos Aires. Lecionou, na Faculdade de Direito daquela cidade, as disciplinas de direito constitucional e administrativo, de onde surge a obra que ora será analisada nesta pesquisa. O fim da sua agitada vida é trágico: em consequência de um ato seu como interventor, o então coronel Carlos Sarmiento restou detido por 3 meses, envolvido em um escândalo de corrupção, e ao sair da prisão escreveu um artigo injurioso contra López,

a afirmação de que se trata da primeira obra de direito administrativo moderno argentino entendida como um ramo independente do direito constitucional. Apesar dessa afirmação desconsiderar totalmente a aparição anterior da doutrina de Estrada, López oferece uma inédita conceituação do que é descentralização, afirmando que “*descentralizar es retirar al poder las atribuciones que son del individuo, de la comuna o del pueblo*”³⁵⁵.

Ainda sobre o tema das localidades, López apresenta as atribuições do *Cuerpo Municipal de la Capital*, que se estende a dos municípios provinciais, afirmando que ainda estavam muito distantes do desenvolvimento completo de uma vida municipal própria. A debilidade das instituições municipais se deve, segundo o argentino, à *influência perniciosa* do centralismo administrativo e das irregularidades eleitorais³⁵⁶. Para ele, com a supressão dos *cabildos*, em 1820, a boa organização das localidades restou comprometida, pois aquelas unidades bem organizavam o poder. A inclinação de Lopez ao movimento descentralizador pode ser assim resumida:

QUADRO 26 - SÍNTESE DO DISCURSO DE LOPEZ

	Sim-Não	Qual
Conceituação de Centralização	Não	X
Conceituação de Descentralização	Sim	É retirar do poder as atribuições que são do indivíduo, da comunidade ou do <i>pueblo</i>
Vantagens da centralização	Não	X
Desvantagens da centralização	Não	X
Vantagens da descentralização	Não	X
Desvantagens da descentralização	Não	X
Tutela das localidades	Não	X
Conclusão	Sim	Descentralizador

FONTE: A autora (2025).

Ao reafirmar a posição do indivíduo, da comunidade ou do *pueblo* frente ao governo central, Lopez defende uma ação pulverizada do poder, dando força à

escalando a intriga que somente teve fim com um duelo público no qual o militar feriu de morte o político. ARRILI, Bernardo González. Lucio Vicente Lopez. In: **Journal of Inter-American Studies**, v. 5, n. 2, abr. 1963, p.161-168.

³⁵⁵ LÓPEZ, 1902, p.202.

³⁵⁶ *Ibid.*, p.206.

autonomia das localidades. A utilização do vocábulo autonomia no lugar de soberania das províncias vem da transformação ocorrida no léxico jurídico-político argentino na segunda metade do XIX, precisamente depois da Carta de 1853.

Finalizando as críticas ao sistema centralizado, identificado como defeituoso por Adolfo Orma³⁵⁷, temos o seu *Derecho Administrativo*, cuja segunda edição foi publicada em 1914, às vésperas da promulgação da Constituição de 1917, vigente até hoje.

Afirma que somente a divisão do território pode possibilitar a boa administração da sociedade, para que ela sinta a ação do Estado. Citando Adolfo Posada e Manuel Colmeiro, apresenta as características de um governo uniforme, as quais, segundo Orma, não podem ser aplicadas a uma república, ficando restritas a um regime centralista como o francês. Para o argentino, “*en um país como el nuestro la uniformidade no puede aplicarse ni desarrollarse sino dentro del território de cada Estado*”³⁵⁸.

Orma entende ser absolutamente necessário que os municípios gozem de autonomia, e essa questão, segundo ele, divide as opiniões dos mais nobres jurisconsultos e homens de ciência, que se posicionam em campos radicalmente opostos: de um lado a centralização do poder, tirando do município o direito de administrar-se por si mesmo; e de outro a descentralização, que concede às *comunas* a independência necessária para governarem-se sem intervenção de poder estranho algum. A partir dessa premissa, Orma afirma que a centralização é um sistema defeituoso e inteiramente contrário a liberdade dos homens, e mesmo assim uma infinidade de autores, entre eles alguns de renome universal, consideram esse sistema a mais brilhante conquista da sociedade. Para ele, a centralização se

³⁵⁷ O escritor de *Argentines of to-day*, William Belmont Parker, descreve Adolfo Orma como um educador e um homem público. Nascido em 1863, em Buenos Aires, formou-se advogado pela *Universidad de Buenos Aires* em 1885. Naquela época, porém, já era Professor, lecionando História no *Colegio Nacional* desde 1884, onde chegou a ser reitor, em 1890. Também chegou a ser professor naquela mesma universidade, onde assumiu a disciplina de Direito Administrativo. Mas também dedicou-se à política: foi eleito senador no Congresso Provincial de Buenos Aires, em 1896, e em 1902 foi Deputado pelo Congresso Nacional, chegando a ser Ministro de Obras Públicas, em 1904, na presidência de Manuel Quintana. Como Ministro, atuou em diversos grandes projetos argentinos, como a construção do porto de Bahia Branca e o desenvolvimento de um canal navegável entre La Plata e o Paraná. Os *Diarios de Sesiones* do Congresso Nacional sugerem que Orma atuou politicamente pelo *Union Cívica Nacional*. Faleceu em setembro de 1947. Ver em PARKER, William Belmont. **Argentines of To-day**. v. I. Buenos Aires: The Hispanic Society of America, 1920, p.165-166.

³⁵⁸ ORMA, Adolfo F. **Derecho Administrativo**. Tomo I. Buenos Aires: Valerio Abeledo, Editor. Libreria Juridica, 1914. p.50.

manifesta em matéria administrativa, na inspeção e tutela que exerce o Governo, ou seja, o poder central, sobre todos os assuntos em que os interesses gerais estejam comprometidos. E para os partidários dessa corrente, a centralização é o único meio para converter a nação a um poder mais sólido e forte, favorecendo o mais completo, geral e uniforme desenvolvimento e progresso da civilização. Mas essas vantagens são só aparências para Orma, pois os órgãos públicos da administração centralizada são geralmente insuficientes, incapazes, inábeis e negligentes para examinar, julgar, dirigir, reger e administrar tudo, pois tratam não só do bem comum do Estado, mas dos particulares também. Conclui, enfim, que a centralização anula uma grande quantidade de forças em vez de empregá-las utilmente e fazê-las concorrer ao progresso geral do Estado³⁵⁹.

Adotando o discurso de separação da centralização política e administrativa, Orma entende que a centralização do tipo política tem sua razão de ser e é necessária para que o Estado mantenha o alcance político que lhe convém e ao que tem direito de aspirar em virtude de sua posição, dos meios físicos e materiais de que dispõe. Mas isso muda quando se trata da centralização do tipo administrativa. Por isso, para o autor é cabível a centralização política, mas a administrativa, jamais. Para ele, é necessário conjugar a centralização política com a descentralização administrativa, pois, citando Laboulaye (da mesma forma que é citado por López), em toda sociedade verdadeiramente livre, o Estado deve respeitar os direitos da comuna, porque sabe que esses direitos não lhe pertencem³⁶⁰.

Em síntese:

QUADRO 27 - SÍNTESE DO DISCURSO DE ADOLFO ORMA

continua

	Sim-Não	Qual
Conceituação de Centralização	Sim	A centralização se manifesta em matéria administrativa, na inspeção e tutela que exerce o Governo, ou seja, o poder central, sobre todos os assuntos em que os interesses gerais estejam comprometidos
	Sim-Não	Qual
Conceituação de Descentralização	Não	X
Vantagens da centralização	Não	X

³⁵⁹ ORMA, 1914, p.394-395.

³⁶⁰ *Ibid.*, p.396-397.

conclusão

	Sim-Não	Qual
Desvantagens da centralização	Sim	- Tirando do município o direito de administrar-se por si mesmo - É um sistema defeituoso e inteiramente contrário a liberdade dos homens - Os órgãos públicos da administração centralizada são geralmente insuficientes, incapazes, inábeis e negligentes para examinar, julgar, dirigir, reger e administrar tudo - Anula uma grande quantidade de forças em vez de empregá-las utilmente e fazê-las concorrer ao progresso geral do Estado
Vantagens da descentralização	Sim	- Concede às <i>comunas</i> a independência necessária para governarem-se sem intervenção de poder estranho algum
Desvantagens da descentralização	Não	X
Tutela das localidades	Não	X
Conclusão	Sim	Descentralizador

FONTE: A autora (2025).

Orma destaca quatro desvantagens da centralização, porém não formula nenhuma sobre a descentralização, e seguindo a linha de intensa crítica à centralização qualifica os órgãos da administração centralizada como insuficientes, incapazes, inábeis e negligentes. A questão da liberdade também se torna o centro do discurso.

A análise do discurso formulado nas obras destes quatro administrativistas argentinos nos apresenta um panorama teórico que, atravessado pela realidade política, desenha um arco que vai da defesa da criação de um poder central e de um movimento centralizador, com Ferreyra, até o oposto, quando Estrada, Lopez e Orma constroem discursos em apoio à descentralização e ataque às posições centralistas. Não obstante, em todos os momentos tais conceitos são manejados dentro de uma estrutura teórica maior que é a construção, por Alberdi, da ideia de federalismo misto (ou unitário), com a adaptação e recepção do liberalismo clássico de Constant e Tocqueville, matizado pelas peculiaridades locais. Seja para aproximar ou afastar os conceitos da teoria alberdiana, sua influência no direito administrativo argentino era evidente.

3.4.2 SÍNTESE

Em linhas gerais, os discursos dos administrativistas sobre os conceitos de centralização e descentralização também sempre tiveram, como pano de fundo político, a presença da forma federal de Estado. Diferentemente do México ou do Brasil, por exemplo, nunca houve, na Argentina independente, um período monárquico, isto é, desde a 1810 a forma (con)federal sempre esteve presente. Outra peculiaridade portenha foi justamente o desenho confederal dominante até 1853, e somente a partir dessa data, com a Constituição, surge de fato um ideal federal, muito embora ambos os vocábulos foram constantemente confundidos ao largo do dezenove. Esse panorama se refletiu nos discursos das doutrinas de direito administrativo, disciplina de advento tardio.

A primeira doutrina analisada, publicada em 1866, adota um conceito de centralização como a concentração das forças necessárias para dirigir os interesses comuns de maneira uniforme. Para Ferreyra, a *direção robusta e enérgica* era vista como uma das vantagens da centralização, entendida como uniformidade. Conquanto admita que o seu extremo possa se converter em despotismo e anarquia, o argentino já inaugura o debate propondo a cisão entre centralização política (governamental) e administrativa, muito embora advogue por ambos os tipos. A defesa de um centro forte e uniforme tem razão de ser, pois a arquitetura institucional argentina passou de um primeiro momento confederal para, somente depois da Constituição de 1853, definir-se como uma federação. Ou seja, na Argentina, o primeiro momento de soberania das províncias foi convertido em uma fase de necessidade de construção de um centro forte, o que coincide com o discurso de Ferreyra. Dito de outro modo, trata-se de um momento em que ainda se faz necessário construir um discurso que legitime um centro de poder político e administrativo no país.

Mas com exceção de Ferreyra, todos os demais autores partiram para a defesa de um modelo descentralizador. Nota-se, contudo, que se trata de obras publicadas então em 1895, 1902 e 1914, muito depois do texto inaugural da disciplina. Estrada, López e Orma construíram discursos que buscavam conjugar o modelo descentralizador com a ideia de um poder central forte, mantendo a unidade, ainda que dentro de um discurso liberal. Estrada, por exemplo, afirmava a necessidade de realizar o federalismo organizado pelo princípio da descentralização, enquanto Orma defendia uma centralização política, mas administrativa jamais. Estes autores

adotaram o modelo tocquevilleano de separação entre centralização política e descentralização administrativa, protegendo então o centro político em torno do Presidente, mas admitindo a autonomia das localidades. Destaca-se, também, que esses três manuais são publicados já depois da federalização de Buenos Aires, consolidando a unidade política do país e, finalmente, experimentando o crescimento econômico e urbano.

Por isso, se para Estrada a centralização era absurda e infectada com o paganismo, honrando suas raízes religiosas, para Orma tratava-se de um sistema defeituoso e inteiramente contrário a liberdade dos homens, anulando as forças locais em vez de empregá-las e fazê-las concorrer ao progresso geral do Estado. Mas mesmo nos discursos liberais em prol da descentralização, a ideia de um poder central forte permanecia, o que contribuiu para a paradóxica relação entre liberalismo e unitarismo e, por outro lado, a associação de federalismo à tradição.

Ainda que os administrativistas buscassem, em seus discursos, esvaziar politicamente os conceitos de centralização e descentralização, especialmente quando adotavam a fórmula elaborada por Tocqueville para separar (des)centralização política e administrativa – admitindo a política e rechaçando a administrativa – não conseguiam se afastar totalmente da vinculação dos conceitos com o de federalismo, sempre presente na vida política argentina (e na teoria alberdiana). Mas esse conceito de federalismo era, especialmente com Estrada, Lopez e Orma, a construção do discurso da capacidade de conjugar o conceito de descentralização com a ideia de um poder central. Por isso, no vocabulário da doutrina de direito administrativo analisada, federalismo não era sinônimo de anarquia e desintegração completa, ao contrário, significava força centrípeta.

Assim como no México, a Argentina não incorporou no discurso dos seus autores o argumento da descentralização em razão da tutela das localidades, como se menores de idade fossem optando por construir uma estrutura discursiva que alinhava a descentralização à liberdade e à força do Estado.

Enfim, a tensão centro-localidades acompanhou a história argentina ao longo do século, mas, como se percebe, representou muito mais a busca por um centro e o seu fortalecimento, do que, ao revés, um temor de desagregação de uma unidade previamente estabelecida. Essa realidade refletiu na doutrina de direito administrativo, fortemente influenciada pela obra de Alberdi, fazendo com que os doutrinadores mobilizassem seus discursos dentro desse modelo.

3.5 A PECULIAR REALIDADE BRASILEIRA

“Contravinha o chefe militar entendendo ter a repressão legal vingado o círculo das diligências policiais, cumprindo-lhe não mais prender criminosos ‘mas extirpar o móvel de decomposição moral que se observava no arraial de Canudos em manifesto desprestígio à autoridade e às instituições’, acrescentando que a força federal deveria seguir bastante forte para se subtrair à contingência de “retiradas prejudiciais e indecorosas”. O governo estadual, porém, agindo dentro do elástico art. 6º da Constituição de 24 de fevereiro, cerrou a controvérsia levantando o espantalho de uma ameaça à soberania do Estado, e repelindo a intervenção que lhe implicava incompetência para manter a ordem nos seus próprios domínios. Deslembra-se que em documento público se confessara desarmado para suplantar a revolta e que apelando para os recursos da União justificava naturalmente a intervenção que procurava encobrir. Vinha serôdio o falar em soberania apisoada pelos turbulentos impunes. Ademais ninguém se iludia ante a situação sertaneja. Acima do desequilibrado que a dirigia estava toda uma sociedade de retardatários. O ambiente moral dos sertões favorecia o contágio e o alastramento da neurose. A desordem, local ainda, podia ser núcleo de uma conflagração em todo o interior do Norte. De sorte que a intervenção federal exprimia o significado superior dos próprios princípios federativos: era a colaboração dos Estados numa questão que interessava não já à Bahia, mas ao país inteiro”³⁶¹.

Os *Sertões* é considerada a obra inaugural do pré-modernismo brasileiro, um período literário que serviu de transição entre o simbolismo do final do XIX e o modernismo pós-1922. As obras deste período, assim como esta, caracterizam-se por um estilo de linguagem jornalístico, temáticas políticas e uma profunda crítica social. Neste texto Euclides da Cunha relata com detalhes a Guerra de Canudos, ocorrida entre 1896 e 1897 na cidade que leva o mesmo nome, no interior da Bahia, uma revolta encabeçada pelo líder religioso Antônio Conselheiro que, não reconhecendo o governo republicano, decidiu agregar seus seguidores para a formação de uma comunidade que viveria de forma coletiva, assentada na moral cristã, rechaçando qualquer lei ou obrigação governamental em seu território, uma grave ofensa à República. A situação levou a expedições do exército federal visando dismantelar a comunidade, sendo que as duas primeiras foram derrotadas pelos sertanejos. Apenas a última, composta por mais de mil e duzentos soldados, foi capaz de dizimar o local. É este o enredo de *Os Sertões*, dividido em três partes, *a terra*, *o homem* e *a luta*, e tendo como pano de fundo político a tensão localidade-centro, província-república.

³⁶¹ CUNHA, Euclides da. **Os Sertões**. São Paulo: Planeta do Brasil, 2023. p.105.

Muito embora a Guerra de Canudos tenha ocorrido depois da Proclamação da República, a questão envolvendo a necessidade de construção de um poder central forte representava um problema de longa duração na construção do Estado brasileiro, e a consequente tensão entre centro e localidades já era embaraço herdado desde a experiência colonial portuguesa. País pequeno e de reduzida população, Portugal enfrentava muitas dificuldades para manter e explorar o vasto território conquistado por seus navegadores, e o mundo americano já era excessivamente grande para os recursos da metrópole, sem contar as conquistas africanas e asiáticas. Já em 1738 o Rei Dom João V ouvia a sugestão de transferir a sede da monarquia ao Rio de Janeiro, pois era um local mais seguro, uma clara indicação do desequilíbrio entre colônia e metrópole³⁶².

A relação do Brasil com Portugal foi profundamente impactada por um fato histórico que, inevitavelmente, criou uma fissura entre os processos de construção dos Estados americanos de prévia colonização hispânica e portuguesa: a invasão napoleônica. Enquanto na Espanha tal situação levou a um período de sangrentas guerras civis, às abdições de Baiona e, consequentemente, à *vacatio regis* que desencadeou os processos independentistas das colônias americanas, em Portugal foi a causa de uma solução inédita, transferência da Corte para sua mais importante colônia, o Brasil, inevitavelmente retardando o rompimento dos laços com a metrópole. É de conhecimento geral que, nos catorze navios que trouxeram a família real, vieram também centenas de funcionários, criados, assessores e pessoas ligadas à Corte, além de documentos, objetos pessoais, enfim, uma verdadeira estrutura foi transportada de Portugal e instalada no Rio de Janeiro.

Desta forma, enquanto as nações vizinhas ingressavam na modernidade a partir da retomada da soberania por parte dos *pueblos* locais, em razão das abdições reais espanholas, o Brasil fez sua estreia a partir de uma modernização forçada pelo deslocamento da própria metrópole às terras coloniais, sem romper com a ordem colonizadora, em sentido contrário ao tomado pelas repúblicas vizinhas. Enquanto as ex-colônias espanholas lutavam pela sua própria organização política

³⁶² CARVALHO, José Murilo. Federalismo y Centralización en el Imperio Brasileño: historia y argumento. In: Carmagnani, Marcello. **Federalismos latino-americanos**: México, Brasil, Argentina. México: El Colégio de Mexico, 1996. p.51-52.

desligada da metrópole, o Brasil literalmente recebia a nação colonizadora portuguesa em sua terra.

Também não é novidade o fato de que o período joanino trouxe inúmeras mudanças na ordem social, cultural e política brasileira, culminando com a elevação do Brasil à condição de Reino, em 1815. Em contrapartida, Portugal adentrava em uma profunda crise econômica e social pelo mesmo motivo³⁶³. De fato, a separação entre quem partia e quem ficava inspirava uma interpretação política que assimilava a partida da Família Real como deserção e abandono, perdurando no imaginário popular a imagem de que foram deixados à mercê do invasor³⁶⁴. Para reverter esse quadro, as ideias liberais foram encontrando boa recepção em Portugal com a defesa, pelas elites, da elaboração de uma Constituição, o estabelecimento de uma monarquia constitucional, e a recolonização do Brasil. Foi apenas com a Revolução do Porto, em 1820, que o retorno do Rei Dom João VI para Portugal se tornou uma exigência.

Do ponto de vista das elites brasileiras, três opções políticas se mostraram viáveis naquele contexto: a união ou federação monárquica; o desmembramento com monarquia; ou o desmembramento republicano, com ou sem federação. A primeira opção era a que prevalecia, e mesmo depois do regresso de Dom João VI a Portugal, em 1821, resultado da Revolução do Porto, a fórmula unitária era vista como a solução do problema, sem levar ao desfazimento dos laços com a metrópole. Foi apenas a vontade das Cortes de Lisboa em restabelecer a situação colonial, recolonizando o Brasil, que fez com que os deputados eleitos pelas províncias brasileiras – antes capitanias – pendessem, então, para a solução de “*desmembramento com monarquia*”. A terceira opção – desmembramento republicano – apesar de ter um ou outro adepto, ainda não se apresentava como a mais viável, pois muitas eram as referências negativas provenientes da também conflituosa formação das repúblicas americanas vizinhas, refletindo o medo da desagregação e da anarquia provenientes do republicanismo, o que não se queria repetir no Brasil³⁶⁵.

³⁶³ SCHWARCZ, Lília Moritz; STARLING, Heloísa Murgel. **Brasil: uma biografia**. São Paulo: Companhia das Letras, 2015. p.201.

³⁶⁴ NUNES, Teresa. A Diplomacia Portuguesa e os Desafios da Modernidade Política. As relações luso-espanholas e as percepções nacionais sobre os Estados Latino-Americanos (1808-1848). In: GEAL, Pierre. **Una Modernidad política ibero-americana**. Siglo XIX. Formación, relaciones Internacionales y representaciones de la nación. Madrid: Marcial Pons, 2022. p.98.

³⁶⁵ CARVALHO, 1996, p.56-57.

Assim, a disputa com as Cortes de Lisboa chegou ao fim em 7 de setembro de 1822, com a proclamação formal da independência, seguida da consagração de Dom Pedro como Imperador constitucional, garantidor da união das províncias, evitando a fragmentação da nação que se constituía e garantindo, também, a pacificação de uma sociedade baseada em grande medida no comércio de escravos³⁶⁶. Dom Pedro, aclamado Imperador Constitucional, tornou-se o primeiro representante da soberania nacional e não governava por ser herdeiro do trono português, mas sim porque a Nação brasileira assim o quisera, assumindo a condição de defensor primeiro e perpétuo dos seus interesses. Foi com base nesse discurso que o Imperador dissolveu a Assembleia Constituinte, buscando abafar a crescente hegemonia dos liberais brasileiros favoráveis a uma monarquia democrática confederativa (com pretensões localistas) em detrimento ao projeto imperial unitário da Coroa. Na sequência, em março de 1824, o Imperador outorgou como Constituição um anteprojeto previamente aprovado por quase todas as câmaras municipais do Brasil³⁶⁷.

A Carta de 1824, sob o princípio da monarquia unitária, previa em seu artigo 165 que cada província teria um presidente, delegado do poder central, nomeado e demitido livremente pelo Imperador. Também estabelecia a criação de Conselhos Gerais nas províncias, estes que teria a atribuição de discutir e deliberar sobre os assuntos locais. Contudo, tais deliberações seriam meramente propositivas, encaminhadas à Assembleia Geral na forma de projetos de lei, tudo isso visando desenhar um sistema político-administrativo que orbitasse a figura do Imperador³⁶⁸.

Não se desconhece o papel fundamental da questão da manutenção do tráfico de escravos neste processo. Para a elite brasileira que dependia diretamente do tráfico de negros para sua sobrevivência era necessário lidar tanto com a criação de um novo Estado, uma nação brasileira, uma nova consciência de pertencimento

³⁶⁶ Há uma interessante produção historiográfica sobre a questão da escravidão, entendida como ponto nevrálgico da construção do Brasil Império. Sobre o tema, ver de SANTOS, Ynaê Lopes dos. **Racismo brasileiro: Uma história da formação do país**. São Paulo: Todavia, 2022, e MOREL, Marco. **A Revolução do Haiti e o Brasil escravista: O que não deve ser dito**. Rio de Janeiro: Paco e Littera, 2017.

³⁶⁷ LYNCH, Christian. A Independência como Revolução Liberal no Brasil. **Insight Inteligência**, Rio de Janeiro, v. 98, p.43-56, 2022. Disponível em: <https://insightinteligencia.com.br/a-independencia-como-revolucao-liberal-no-brasil/>. Acesso em: 8 mar. 2025.

³⁶⁸ FERREIRA, Gabriela Nunes. Centralização e descentralização no Império: o debate entre Tavares Bastos e visconde de Uruguai. São Paulo: Editora 34, 200 p., 1999, p.24-25. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/>.

desatrelada da metrópole, mas também era preciso responder às pressões da principal potência da época, a Inglaterra, para acabar com o tráfico negreiro, o que significava, a médio prazo, acabar com a própria escravidão. Diante destas tensões, a elite escravista optava, sempre, pela manutenção da ordem, buscando prevenir quaisquer convulsões sociais que pudessem resultar na sua perturbação.

Após a Constituição de 1824, as pretensões localistas voltaram à tona com a abdicação de Dom Pedro I, em 1831. A menoridade de Dom Pedro II e a forma de escolha dos Regentes era o momento propício para uma nova investida das forças locais, buscando consolidar um projeto federal a moda americana. Foi assim que o projeto de reforma constitucional aprovado na Câmara dos Deputados em 1832 declarava, já no seu artigo primeiro, que o Brasil era uma *monarquia federativa*. A junção destes dois elementos vinha da crença de que a unidade de todas as terras de colonização portuguesa só seria possível se garantida autonomia para que as elites locais pudessem gerir seus negócios e interesses sem a excessiva intervenção do poder central. Assim, os grupos que comandavam as províncias locais ao mesmo tempo resistiam à força central, mas também percebiam as vantagens que uma unidade política lhes traria caso encontrassem um espaço satisfatório para a defesa dos seus interesses³⁶⁹.

Dito de outro modo, os liberais – a moda brasileira – finalmente subiram ao poder e pretendiam promover reformas que, no seu entendimento, completariam a revolução da independência. Mas pressionados tanto pelos liberais radicais à esquerda como pelos antigos conselheiros de Dom Pedro I à direita, as reformas propostas foram uma verdadeira solução de compromisso, culminando com o Ato Adicional de 1834³⁷⁰.

Este Ato Adicional foi capaz de promover uma transformação institucional profunda no país, alterando a divisão constitucional das competências legislativa, tributária e administrativa, fazendo com que as províncias, neste novo rearranjo, adquirissem uma efetiva autonomia em detrimento do poder central³⁷¹. Agora, a

³⁶⁹ DOHLNIKOFF, Miriam. **O Pacto Imperial**: origens do federalismo no Brasil do século XIX. São Paulo: Globo, 2005. p.55.

³⁷⁰ LYNCH, 2022.

³⁷¹ Outro exemplo da significativa alteração promovida pelo Ato Adicional foi a extinção dos Conselhos de Governo e Geral da Província. O primeiro seria elevado à categoria de autoridade executiva unipessoal, e o segundo seria substituído pelas novas Assembleias Legislativas Provinciais, nascendo sob o signo do poder legislativo que deveria vigiar a Constituição e as leis. Ver em SLEMIAN, Andréa. Pelos “negócios da província”: apontamentos sobre o governo e a administração

capacidade de arrecadação de tributos, investimentos em obras públicas, criação e manutenção da força policial, controle sobre os empregos, instrução pública, enfim, tudo isso passou à esfera provincial. Além disso, as elites locais participavam do jogo político nacional por meio de sua representação na Câmara dos Deputados, onde podiam negociar suas demandas específicas e localistas³⁷².

Neste momento a ideia de uma federação passou a ser explicitamente defendida pelos liberais moderados, tanto nas províncias mais fortes como São Paulo, como também pelas elites regionais menores, e essa solução federal não só não mais colocava em risco a unidade nacional, como era, agora, a condição para a sua continuidade, pois afastaria as tendências separatistas na medida em que atenderia às demandas das elites provinciais, trazendo eficiência a um Estado que, ao fim e ao cabo, não dispunha de um aparato administrativo grande o suficiente para atingir todo o território. Contudo, elementos monárquicos mantinham-se nessa equação, e sustentar esse projeto de conjugação não foi tarefa fácil. Havia aqueles, como Bernardo Pereira de Vasconcelos, que apesar de também defender um arranjo institucional que consagrasse a autonomia provincial, recusava-se a chamá-lo de federação³⁷³.

Essas pequenas fissuras políticas, aliadas ao fato de que depois do Ato Adicional de 1834 o Brasil presenciou cinco grandes revoltas separatistas – conflitos entre as elites locais em disputa pelo poder provincial – fez com que aqueles liberais moderados se dividissem. De um lado, a ala progressista defendia o Regente, Senador Diogo Feijó; de outro, a ala conservadora, liderada por Vasconcelos, defendia o recuo das reformas de modo a fortalecer novamente o governo central nacional³⁷⁴. A reação conservadora ganhou força com a renúncia do Regente Feijó, em 1837, e sua substituição por um conservador eleito por voto popular. Seguido a isso, a Câmara reformou as leis descentralizadoras, reduziu o poder das Assembleias Provinciais e criou uma justiça e uma polícia controladas pelo governo central.

do Império do Brasil (1822-1834). **Outros Tempos**, Maranhão, v. 16, n. 27, p.252-275, 2019. Disponível em: https://www.outrostempos.uema.br/index.php/outros_tempos_uma/article/view/680. Acesso em: 5 mar. 2025.

³⁷² DOHLNIKOFF, 2005, p.286.

³⁷³ *Ibid.*, p.61-63.

³⁷⁴ LYNCH, 2022.

De fato, se se analisam os textos da Constituição de 1824, do Ato Adicional de 1834 e da Lei de Interpretação do Ato Adicional de 1840, percebe-se que a grande alteração normativa se deu entre o texto da Carta e do Ato Adicional. O artigo 102 da Constituição do Império timidamente regulava a Administração Pública ao tratar das competências do Imperador, mesclando competências relativas ao exercício da soberania interna e externa com as do tipo governativas³⁷⁵, e logo no seu inciso IV autorizava o Imperador a prover empregos civis e políticos. Acontece que o Ato Adicional de 1834 promoveu uma intensa e profunda alteração na estrutura da Administração Pública brasileira, autorizando que as Assembleias Legislativas das províncias obtivessem um número maior de competências, inclusive com a possibilidade de legislar sobre a criação, supressão e nomeação de empregos municipais e provinciais, esvaziando em muito o poder imperial. Além disso, o Ato ampliou muito mais a esfera de competência provincial, autorizando-as a legislar sobre polícia, economia, instrução pública, desapropriação, obras públicas, entre outras. A política do Regresso, por sua vez, promoveu alterações no Ato Adicional anterior, concentrando-se em modificar principalmente a questão dos empregos provinciais e municipais. O *regresso conservador* culmina com o restabelecimento, em 1841, do Conselho de Estado.

A partir da política do Regresso, há algumas leituras possíveis do cenário político imperial brasileiro no que tange aos modelos centralizador e descentralizador. Há os defensores de que o sucesso da união de todo o território da ex-colônia portuguesa foi obra de uma elite política nacional cuja perspectiva ideológica era diversa daquela compartilhada pelas elites provinciais, e a vitória daquela significava a imposição de um regime centralizado que neutralizou as forças locais³⁷⁶. Outra proposta credita a vitória do modelo centralista às forças das elites, mais precisamente a capacidade daquela elite articulada em torno do aparato estatal do Rio de Janeiro, imposto sobre todo território nacional, ou seja, o abandono do modelo descentralizado da regência era fruto da vitória política e administrativa fluminense³⁷⁷. Essas formas de interpretação têm em comum a ideia de que o projeto político vencedor no Império

³⁷⁵ GUANDALINI JUNIOR, Walter. As Dificuldades da Administração. In: LYNCH, Christian E. C. **Teoria Constitucional Brasileira**: 200 anos de disputas. São Paulo: Editora Contracorrente, 2024b. p.332-333.

³⁷⁶ Trata-se da tese defendida por José Murilo de Carvalho.

³⁷⁷ É a proposta de Sérgio Buarque de Holanda e Ilmar de Mattos.

brasileiro foi o modelo centralizado, ou seja, a dominação e neutralização das elites provinciais, ainda mais depois da política do Regresso³⁷⁸.

Naquele momento o regime monárquico era visto como a única garantia de unidade e ordem da nação, e mesmo com a tentativa dos liberais em conter o movimento do Regresso por meio da maioria do Imperador – uma manobra contraditória – o fato é que mesmo a pouca idade do Rei não foi vista como um empecilho para a centralização. Esse movimento também contou com a grande pujança econômica da província do Rio de Janeiro, que na época concentrava a maior arrecadação de rendimentos nacionais em razão da utilização do porto para exportação do café, nova salvação da economia nacional. Por volta de 1850, o Império encontra finalmente um ponto de equilíbrio com a opção vitoriosa da centralização³⁷⁹.

E a centralização era completa, política e administrativa. Em termos políticos, o Poder Moderador manifestava-se como a grande força aglutinadora ao lado do Imperador; a nomeação dos presidentes das Províncias pelo Monarca retirava a autonomia das localidades; e o Ministro da Justiça concentrava o poder de nomear os Ministros do Supremo Tribunal de Justiça e até mesmo os comandantes e oficiais da Guarda Nacional, principal órgão de manutenção da ordem pública. O governo central empregava 69% dos funcionários públicos, restando apenas 25% para os governos provinciais e míseros 6% para a administração local, outra prova da centralização completa do Império³⁸⁰.

³⁷⁸ Em sentido diverso, a historiadora Miriam Dohnnikoff sugere que o projeto federalista saiu vencedor, tanto no momento da Constituição outorgada em 1824, como também depois do Regresso. Para ela, as elites provinciais, ou seja, o poder local, foram as grandes responsáveis por permitir a unidade do território nacional graças à implementação de um arranjo institucional por meio do qual tais elites puderam se acomodar, administrar as províncias, gerir seus interesses, e ainda participar do governo central através das suas representações na Câmara de Deputados, e o número de deputados de cada província se tornou a medida do grau de influência na política nacional. Seja para atender demandas específicas da região, ou para satisfazer o anseio de controlar o poder provincial, o fato é que tais grupos – que se distinguiram dos fazendeiros, voltados às demandas privadas – acabaram de fato se envolvendo na construção do Estado nacional e comprometendo-se com a sua existência e preservação. Dito de outro modo, há elementos federativos que acompanham a arquitetura institucional do Império brasileiro, como a repartição constitucional de competências e a constante negociação entre as localidades e o centro, elementos que, mesmo após o Regresso e as reformas de centralização do aparato do Poder Judiciário, foram mantidos, pois preservadas as divisões de competências tributária, legislativa e coercitiva. Apesar de conhecida, trata-se da perspectiva minoritária sobre o assunto. Ver em: DOHLNIKOFF, Miriam. **O Pacto Imperial: origens do federalismo no Brasil do século XIX**. São Paulo: Globo, 2005. p.12-15.

³⁷⁹ CARVALHO, 1996, p.62-64.

³⁸⁰ *Ibid.*, p.64-65.

Era de se esperar que essa reação excessivamente centralizadora gerasse ruído. A partir de 1860 uma nova onda de ataques à centralização toma corpo, vindo diretamente da ala liberal, que tachava o governo de despótico, mirando diretamente no Poder Moderador como o grande malfeitor da nação. O ataque à centralização administrativa também não tardou: combatia-se a centralização das decisões dos assuntos provinciais e locais nas mãos do poder central, a falta de autonomia dos Presidentes das províncias e a supressão das assembleias provinciais. A partir disso, o discurso federalista toma novo fôlego, com inspiração norte-americana³⁸¹.

O momento político era sensivelmente complexo e diferente de quando se construíram as bases da nação brasileira no Império. O conceito de liberalismo havia sido repaginado e sofria os impactos que a gradual extinção da escravidão ao longo do XIX causou ao movimento político brasileiro, alterando significativamente a massa social. Os ex-escravos, agora libertos, constituíam uma camada cada vez mais expressiva da população, cuja função era ainda desconhecida nos jogos do poder.

A reestruturação ideológica fica mais complexa quando, em 1870, funda-se o Partido Republicano, ressuscitando ideias de democracia, federalismo, soberania e liberdade³⁸². À exceção das diferenças óbvias entre monarquistas e republicanos, ambos os movimentos convergiam para desestruturar as oligarquias tradicionais, limitar a influência do governo através do Poder Moderador e incrementar a autonomia das províncias³⁸³. O descontentamento da elite paulista com o Império, e o consequente apoio ao modelo republicano se devia ao fato de que a província entendia não ter uma representação política compatível com sua força econômica.

A migração política para o Partido Republicano representa justamente o momento de revisitação dos ideais federativos, novamente vistos como o processo de salvação nacional, assim como foi no contexto político do Ato Adicional de 1834. A opção federalista reciclada pelo Partido Republicano de 1870 identificava o antigo modelo monárquico supostamente centralizado e defendido ainda pela elite imperial com as matrizes europeias, relegando ao supostamente novo modelo federativo-descentralizado inspirado nos norte-americanos a característica heroica e salvadora

³⁸¹ CARVALHO, 1996, p.65-66.

³⁸² MATTOS, Hebe. A Vida Política. In: SCHWARCZ, Lília Moritz. **História do Brasil Nação: A Abertura para o Mundo (1889-1930)**. v. 3. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012. p.85.

³⁸³ COSTA, Emília Viotti da. **Da Monarquia à República: momentos decisivos**. 6. ed. São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 1999. p.163-164.

da política nacional. Na verdade, tratava-se de uma disputa interna do poder político promovida pelo rearranjo de forças dentro das próprias elites provinciais, e por isto a reutilização do federalismo cumpria bem o papel de requestrar o debate político nacional.

A Proclamação da República em 15 de novembro de 1889 é o clímax desse longo processo anterior, mas não representou efetivamente uma novidade. Se o federalismo esteve disfarçado ao longo do Império, este momento serviu apenas para formalizá-lo, alterando a denominação das antigas províncias para *Estados*, dotados de legítima soberania, e cuja união formaria os *Estados Unidos do Brasil*. Em 15 de novembro de 1890 é instalada a Assembleia Constituinte, cujos intensos debates culminam com a proclamação da Constituição republicana, em 24 de fevereiro de 1891. O primeiro marco legal da nova fase foi cercado de grandes expectativas, pois os republicanos democratas, inspirando-se não só nos Estados Unidos, mas também na Argentina, buscavam sanar o grande vício de origem da Constituição imperial: sua outorga, por Dom Pedro I, após a dissolução da Constituinte. Curiosamente, porém, a nova República também nascia de um ato autoritário: proclamado o Governo Provisório como o novo agente da paz, da liberdade, da fraternidade e da ordem, determinou-se o fechamento do Congresso Nacional³⁸⁴.

O republicanismo hegemônico do início do período republicano não era inclusivo, pois advogada por um espaço público restrito aos proprietários de terra (as oligarquias regionais), aos profissionais liberais e aos altos funcionários do Estado. A clivagem entre os repaginados liberais e os rearranjados conservadores era nítida, e os primeiros, liderados por Rui Barbosa, passaram a se identificar como oposição, ao passo que os segundos, liderados por Campos Sales, como situação. Enquanto aqueles defendiam o fortalecimento dos poderes da União em face dos Estados, nos moldes norte-americanos pós-guerra civil, os segundos defendiam a soberania dos Estados, a partir da leitura norte-americana pré-guerra civil. No que ambos concordavam, entretanto, era no poder da liberdade, entendida no seu sentido mais amplo e posicionada acima da igualdade e da democracia³⁸⁵.

³⁸⁴ LYNCH, Christian Edward Cyril. O momento oligárquico: a construção institucional da República (1889-1891). In: VISCARDI, Claudia Maria Ribeiro. **A República Revisitada**. Porto Alegre: Edipucrs, 2016.

³⁸⁵ LYNCH, *loc. cit.*

A partir do ano de 1892 várias revoltas são identificadas pelo país, culminando com a sangrenta Revolta Federalista, no sul. Finda esta, aliado à instabilidade econômica inicia-se o episódio de Canudos, outro golpe à frágil harmonia política buscada pelos primeiros Presidentes do período republicano. A situação política se estabiliza de vez somente depois de 1897, quando as forças locais se apresentam como garantidoras da manutenção da ordem no país. Naquele ano é indicado o nome do conservador Campos Sales, então Presidente do Estado de São Paulo, para a Presidência da República, contando com o apoio gaúcho. Campos Sales assume em 15 de novembro de 1898, e com o apaziguamento dos conflitos armados, pode se dedicar à questão econômica. Com amplo apoio do Congresso apresenta e vê aprovados, já no início do mandato, diversos projetos orçamentários e leis financeiras. Mas o que marca a estabilidade do governo de Campos Sales é a eficaz implantação da famosa *política dos governadores*: através de uma mudança no regimento interno da Câmara dos Deputados, foi possível manter como presidente da Câmara o mesmo da legislatura anterior, o que congelou o poder das oligarquias estaduais como estavam configuradas no momento da eleição. Assim, com o apoio do poder estadual, o então Presidente atribuiu elevada carga política aos governadores, especialmente de Minas Gerais e São Paulo. Este desenho promovido por Campos Sales se coadunava com sua própria vertente aristocrata rural de vocação conservadora, que desde a Proclamação aspirava a implantação de uma República oligárquica como a Argentina.

O arranjo político desenhado por Campos Sales não funcionava sem outro elemento fundamental: os coronéis. Há quem alegue que a base sustentadora do regime da República foi justamente o coronelismo, pois no regime descentralizado desenhado pela Constituição republicana cada Estado federado era tido como uma fazenda particular sob o domínio de algum grupo oligárquico, e o poder central obtinha a tranquilidade para governar em razão dos favores e benefícios prestados às elites estaduais dominantes, assegurando que os Estados fossem um local de exercício do poder oligárquico por meio da força das milícias privadas, no que já foi chamado de *banditismo semifeudal*³⁸⁶³⁸⁷.

³⁸⁶ SODRÉ, Nelson Werneck. **Formação Histórica do Brasil**. 10 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979. p.304.

³⁸⁷ LEAL, Vitor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o regime representativo no Brasil. São Paulo: Alfa-Ômega, 1975.

Seja em razão dos interesses oligárquicos estaduais, hegemônicos ou não, e condicionados ou não por eles, o fato é que uma vez mais se nota o poder das localidades na construção da unidade brasileira, pois Campos Sales apenas consegue manter a estabilidade necessária para garantir crescimento econômico no país por meio de um remanejamento institucional que garantisse a soberania dos Estados, em substituição às antigas elites provinciais cujos resquícios ali permaneciam. São arranjos sobre arranjos que permitem acomodar as demandas localistas desde o Império e, com isso, manter a unificação nacional.

Essas dinâmicas políticas, entretanto, não se encontravam vazias e autônomas em um espaço conceitual teórico desconectado da realidade social. Dito de outro modo, não há um mundo separado das ideias, e as demandas sociais também cobraram seu preço. Em meio a esse liberalismo segregacionista, o desmonte do sistema escravocrata ao longo do império deu lugar à imperiosa necessidade de substituição da mão-de-obra, o que motivou o Estado a intervir fortemente na entrada de imigrantes que pudessem trabalhar na agricultura do país. Mas a crise na agricultura fez com que muitos estrangeiros – sobretudo alemães, espanhóis e italianos – se deslocassem para os centros urbanos, aumentando a concentração populacional nestas regiões, em especial São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais³⁸⁸.

De todas as capitais brasileiras foi o Rio de Janeiro a que mais sentiu as mudanças ocorridas na Primeira República. Por ser a maior cidade e a capital econômica, política e cultural do país, a população fluminense se viu mais enredada nos novos problemas da nação. O acúmulo de pessoas em ocupações mal remuneradas ou sem ocupação fixa era gritante, chegando a mais de 200 mil na primeira década dos anos de 1900. Era a figura tipicamente carioca do conhecido como *capoeira*, cuja fama já se espalhava por todo o país: ladrões, prostitutas, malandros, desertores do Exército, ciganos, ambulantes, engraxates, carroceiros, floristas, bicheiros, receptadores e pivetes. Apareciam à frente da maior parte das estatísticas criminais da época normalmente associadas às contravenções do tipo desordem, vadiagem, embriaguez e jogo³⁸⁹.

³⁸⁸ SCHWARCZ, Lília Moritz. População e Sociedade. In: SCHWARCZ, Lília Moritz. **História do Brasil Nação: A Abertura para o Mundo (1889-1930)**. v. 3. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012. p.41-43.

³⁸⁹ CARVALHO, José Murilo de. **Os Bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não foi**. São Paulo: Companhia das Letras, 1987. p.16-18.

Toda essa miscigenação cultural e social refletia sobre as condições de vida da cidade, pressionando sobremaneira a administração municipal. Agravaram-se os problemas habitacionais, tanto em termos de quantidade como também de qualidade. Os inúmeros problemas de abastecimento de água, saneamento e higiene eram acentuados pela explosão populacional e foram agravados sobremaneira com o mais violento surto de epidemias na história fluminense, em especial varíola, febre amarela, malária e tuberculose, todas doenças altamente contagiosas³⁹⁰.

Para conter a crise, o Estado passou a intervir fortemente na higiene e saúde pública, obrigando a população a se submeter às campanhas de vacinação obrigatórias, inclusive mediante o uso da força, e enrijecendo as normas obrigatórias à construção de casas e estabelecimentos comerciais, lançando uma série de obras públicas que visavam a construção e embelezamento da cidade, remodelando uma nova capital fluminense à moda europeia. Os higienistas foram os primeiros a formular um discurso articulado sobre as condições de vida do Rio de Janeiro propondo intensas intervenções estatais para a regulação do organismo urbano. A cidade, edificada sem método e sem gosto, deveria ser replanejada e submetida a um projeto racional que assegurasse a remoção dos pobres da área central, a expansão da elite para bairros mais salubres, a imposição de normas para higienização das casas, enfim, um sem-número de intervenções a bem do interesse coletivo³⁹¹.

Esse remodelamento foi eficaz em construir muros invisíveis entre as classes, isolando a burguesia urbana em novos locais planejados, e impondo rígidos padrões de construção que, sob um ar de neutralidade e proteção da coletividade dos perigos das epidemias, na verdade afugentavam os pobres para áreas afastadas e não tão visíveis como os novos centros urbanos, mostrando a face de um intervencionismo segregador³⁹².

A própria modernização dos centros urbanos foi também uma das causas do fim da Primeira República. A partir da década de 20 os efeitos destes processos

³⁹⁰ CARVALHO, 1987, p.18-19.

³⁹¹ BENCHIMOL, Jaime. Reforma Urbana e Revolta da Vacina na cidade do Rio de Janeiro. In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucília de Almeida Neves. **O Brasil Republicano: o tempo do liberalismo excludente: da proclamação da República à Revolução de 1930**. 9. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017. p.239-240.

³⁹² SEELAENDER, Ailton Cerqueira-Leite. Pondo os pobres no seu lugar: igualdade constitucional e intervencionismo segregador na Primeira República. In: COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda; LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto. **Diálogos Constitucionais: Direito, Neoliberalismo e Desenvolvimento em Países Periféricos**. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. p.18-19.

passaram a ser mais evidentes, e deles surgem novas forças sociais, principalmente as camadas médias urbanas, e essa emergente fatia da população exigia participação política, contestando o Estado oligárquico. Além da agitada questão social, no quadro político o fim do período também foi resultado de um remanejamento de forças a nível estadual ocorrido em virtude do rompimento do acordo político entre São Paulo e Minas Gerais, encerrando a até então exitosa política do café com leite. Uma vez mais foram as elites regionais, as localidades, as grandes protagonistas da alteração do regime político nacional.

Analisar os acontecimentos jurídico-políticos do Império à República a partir da relação centro-localidades permite perceber as dificuldades que acompanharam a modernização brasileira ao longo do século: os desafios de construir, de cima para baixo, as bases teórico-filosóficas de um novo Estado, e ao mesmo tempo implementar, de baixo para cima, as condições materiais de modernização desse mesmo Estado, tudo isso levando em consideração as vicissitudes de um processo atípico de ruptura com a metrópole. E se elementos federais estavam em disputa ao longo do Império, a Proclamação da República deu origem um Estado federal que, na prática, adotou uma postura conservadora, aprofundando ainda mais as contradições e antagonismos desse processo.

É nesta moldura que se desenha o início da ciência do direito administrativo brasileiro. Após uma fase embrionária constituinte a partir da metade do século XIX, na qual a disciplina se volta essencialmente à construção de uma estrutura administrativa para o Estado brasileiro e serve de discurso de legitimação do Imperador, com o advento do Estado federal e o remanejamento do arranjo político entre centro-localidades o direito administrativo da Primeira República, notadamente após a sua estabilização com a Política dos Governadores, assume um discreto perfil interventor, mas ainda sob uma perspectiva de transição, já que todas as transformações sócio-políticas daquele período não chegaram a impactar completamente o discurso jurídico produzido pelos manuais. Dito de outro modo, o direito administrativo brasileiro viu o discurso de legitimação da figura do Imperador se transformar em um discurso interventor, mas que ainda servia ao projeto federal conservador da Primeira República.

Com essas premissas teóricas em mente, os próximos tópicos destinam-se a analisar como os autores dos manuais de direito administrativo publicados no Império e na República mobilizaram os conceitos de centralização e descentralização em seus

textos. Após a análise do discurso, será possível relacionar as informações coletadas com o contexto político de sua produção. Serão estudadas, nesta ordem, as obras de Vicente Pereira do Rego, Veiga Cabral, Visconde do Uruguai, Furtado de Mendonça, Antonio Joaquim Ribas, José Rubino de Oliveira, Viveiros de Castro, Alcides Cruz, Porto Carreiro, Oliveira Santos e Aarão Reis.

3.5.1 AUTORES, DISCURSOS E CONTEXTO

A construção da teoria do direito administrativo no Brasil foi muito diferente da sua matriz europeia, notadamente francesa. Lá, nasceu como doutrina da atividade do poder executivo, constituindo o ente responsável pelo exercício deste poder, a administração, esta que desempenha suas funções mediante a ação administrativa para cumprimento de um fim específico e objetivo, o interesse público, ao mesmo tempo em que tem sua ação também limitada para proteção dos direitos individuais³⁹³. No Brasil, o contexto político e social não permitiu o desenvolvimento da teoria administrativista desta forma, até porque o advento da doutrina, em meados do XIX, coincidia com uma realidade bastante peculiar, a construção do Estado brasileiro moderno ainda dentro de uma estrutura monárquica herdada da metrópole e a ela ainda bastante relacionada, diferente dos vizinhos americanos.

Apesar do contexto não muito favorável, ao longo do recorte temporal escolhido para esta pesquisa foram publicados nada menos que doze manuais da disciplina, sem contar as várias outras obras dedicadas ao estudo de temas específicos, como desapropriação ou regulamentos das províncias, e aquelas relacionadas a temas de direito constitucional ou manuais de direito político, fontes primárias que, como foi explicado na introdução, foram deliberadamente deixadas de lado na análise. Logo, não se pode afirmar que o direito administrativo brasileiro não tenha uma base sólida.

Ocorre que a construção do discurso teórico afluou em meio a uma realidade política bastante complexa, e teve de se equilibrar nela para se afirmar como disciplina autônoma. Dito de outro modo, enquanto o jogo político imperial operava de uma

³⁹³ GUANDALINI JUNIOR, Walter. A Construção Doutrinária da Administração Pública sob a Constituição Brasileira de 1824. **Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro**, Rio de Janeiro, v. 185, n. 496, p.253-276, 2024a.

maneira, a doutrina de direito administrativo construía um discurso que buscava adaptar as fontes estrangeiras a essa realidade, e ao mesmo tempo cumprir sua função constituinte, qual seja, contribuir para a construção da estrutura da nova ordem política e jurídica do país. Foi em meio a essa complicada dinâmica que os debates sobre os conceitos de centralização-descentralização tomaram as páginas dos manuais. A tensão entre unidade e autonomia regional marcou a história do país no século XIX, dois elementos de um mesmo projeto nacional.

Com exceção do curto período descentralizador do Ato Adicional de 1834, a Constituição do Império arquitetou a ordem jurídica nacional em torno do Imperador, neutralizando as forças das localidades, opção centralizadora que se acentuou depois do Regresso. Como visto, o período imperial representou uma fase atípica em que se buscava construir um Estado moderno, como aqueles que no século XIX estão em formação, mas sem se desligar totalmente da metrópole. O grito do Ipiranga não representou um rompimento total com Portugal, até mesmo pela ascendência do próprio Dom Pedro I, e significou muito mais a capacidade de tomar decisões políticas de forma autônoma do que, de fato, uma separação total da metrópole. Peculiarmente o Brasil inaugura a fase moderna ainda como uma monarquia, tendência que vinha sendo combatida nos países vizinhos. Dito de outro modo, o esquema da nova nação começa a tomar forma com o processo político mais recente, e o Estado nacional brasileiro é criado sobre as bases do Império, este que havia sido preparado pela própria nação colonizadora³⁹⁴. Não bastasse, seguimos neste formato ao longo de quase todo o dezenove, e até mesmo a Espanha, país ibérico de tradição monárquica, presenciou um breve período republicano antes do nosso. Enquanto a ideia federal já prosperava no México e na Argentina, não sem suas adversidades, é claro, o Brasil permaneceu atrelado a uma ultrapassada arquitetura monárquica. De todo o modo, o fato é que a nação brasileira precisou se construir como Estado após a independência e ao menos até meados do XIX.

Seis obras publicadas no período imperial merecem atenção. Com exceção da obra de Ribas, publicada em 1866, os autores se inclinam a posições declaradamente centralizadoras. Iniciemos pelas quatro primeiras, de autoria de

³⁹⁴ PIMENTA, João Paulo. Nacionalismo(s) en Brasil, siglos XIX-XX: elaboración teórica y síntesis histórica. In: VEGA, Mariano Esteban de; ALMENDRAL, Raul Moreno. **Viva la Patria!** Nacionalismo y Construcción nacional em el mundo iberoamericano (siglos XVIII-XXI). Granada: Comares Historia, 2021. p.102-104.

Vicente Pereira do Rego (1857), Veiga Cabral (1859), Visconde do Uruguai (1862) e Furtado de Mendonça (1865).

Em 1857 despontam duas obras que compõem o quadro inaugural do direito administrativo brasileiro. Trata-se de *Elementos de Direito Administrativo Brasileiro comparado com o Direito Administrativo Francês* e *Elementos de Direito Administrativo Brasileiro*, ambas escritas por Vicente Pereira do Rego³⁹⁵, um dos professores pioneiros da matéria no Brasil. Inteiramente baseadas na obra do francês Pradier-Fodéré, Rego sugere como princípio geral da administração a *unidade* dos funcionários, e essa unidade da administração é designada sob o nome *centralização* e consiste “na subordinação dos administradores locais à autoridade central que os nomeia e demite, e reserva para si a decisão dos negócios mais importantes”³⁹⁶. Para ele, unidade e centralização são sinônimos, e centralizar seria deixar que os assuntos mais importantes da nação fossem resolvidos pelo poder central. Não explica o que seriam esses temas mais importantes, e quais, por exclusão, seriam os menos importantes, mesmo assim deixa um espaço para os poderes locais. Ora, se apenas os mais importantes seriam decididos pelo poder central, os menos importantes poderiam ficar por conta das localidades.

QUADRO 28 - SÍNTESE DO DISCURSO DE REGO

continua

	Sim-Não	Qual
Conceituação de Centralização	Sim	Consiste na subordinação dos administradores locais à autoridade central que os nomeia e demite, e reserva para si a decisão dos negócios mais importantes
Conceituação de Descentralização	Não	X
Vantagens da centralização	Não	X

³⁹⁵ Nascido em Pernambuco, em 21 de agosto de 1821, formou-se na Faculdade de Direito do Recife, em 1840, e concluiu seu doutoramento em 1855. Foi juiz, porém abandonou o cargo pouco tempo depois do início do exercício; advogado e professor, obtendo grande destaque nesta última profissão. Entrou para o corpo docente da Faculdade de Direito do Recife no mesmo ano de seu doutoramento, em 1855, sendo encarregado pela primeira cadeira do quinto ano, assumindo a docência da recém implantada disciplina *Direito Administrativo Brasileiro*. Obteve a autorização da faculdade para utilizar em suas aulas livros de autores franceses, momento em que decidiu sistematizar as lições de suas aulas no primeiro livro, *Elementos de Direito Administrativo Brasileiro comparado com o Direito Administrativo Francês*. Depois, em 1860, a segunda edição do seu *Elementos de Direito Administrativo Brasileiro, para uso das Faculdades do Império* veio a público.

³⁹⁶ REGO, Vicente Pereira do. **Elementos de Direito Administrativo Brasileiro comparado com o Direito Administrativo Francês, segundo o methodo de P. Pradier-Fodéré**. Tomo I. Recife: Typographia Universal, 1857. p.32-33.

conclusão

Desvantagens da centralização	Não	X
Vantagens da descentralização	Não	X
Desvantagens da descentralização	Não	X
Tutela das localidades	Não	X
Conclusão	Sim	Centralizador

FONTE: A autora (2025).

Pereira do Rego é um competente intérprete da legislação vigente e um bom tradutor da doutrina francesa, mas não existe grande sofisticação teórica no conteúdo das suas obras³⁹⁷. Dito de outro modo, o autor faz bom uso da doutrina estrangeira, mas não produz grandes reflexões sobre a adaptação dos principais conteúdos do direito administrativo à realidade local brasileira, valendo-se quase sempre da interpretação literal da legislação. Trata-se de uma obra com um discurso mais tímido sobre o tema, que pouco se aprofunda sobre as vantagens e desvantagens de cada sistema. De todo o modo, Rego esclarece que se trata de uma adaptação da doutrina francesa, sem grandes reflexões sobre ela, o que explica a importação acrítica do sistema centralizador.

Três anos depois já se nota uma grande diferença no *Direito Administrativo Brasileiro*³⁹⁸, escrito pelo primeiro administrativista que também ocupou cargos na política brasileira, Veiga Cabral³⁹⁹. Chama a atenção a nota de rodapé com comentário do autor sobre o assunto:

Descentralização, descentralização! É o que se ouve de todas as partes, e o que se reproduz como a expressão de uma das necessidades mais imperiosas da nossa época! Descentralizar como pretendem os adversários da centralização, principalmente Mr. Lefebvre no Ensaio de um sistema de Centralização política; e Descentralização administrativa é abater o poder central para que os negócios públicos sejam expedidos conforme a sua

³⁹⁷ GUANDALINI JR., Walter. **História do Direito Administrativo Brasileiro**. Curitiba: Editora Juruá, 2016b. p.203-204.

³⁹⁸ A inspiração da obra é francesa, como ele mesmo declara na introdução, apontando como seus referenciais os livros de Cormenin, Macarel, de Gerando, Proudhon, Foucart, Dufour, La Ferriere, Vivien, Magnitot, Blanch, Servigny, Chauveau Adolphe, Florent-Lefebvre, Cabantous e Pradier-Fodéré. A obra *De La Decentralisation*, de Lefebvre, é a indicação para referência sobre a temática aqui estudada.

³⁹⁹ Nascido em 1800, o autor iniciou seus estudos no Rio de Janeiro, mas concluiu o curso em Lisboa. Depois, cursou Direito na Universidade de Coimbra, bacharelando-se em 1822. Com a independência brasileira, retornou ao país e entrou na magistratura, chegando ao cargo de Desembargador no Tribunal da Relação. Em 1829 inicia sua carreira como professor na Faculdade de Direito de São Paulo, sendo inclusive nomeado diretor da instituição.

natureza geral, ou particular por funcionários escolhidos nos lugares pelo poder local livre de intrigas e de corrupção por serem os mais hábeis, capazes e esclarecidos... vê-se pois que os partidários extremos da Reforma Administrativa não atacam a centralização política, porque reconhecem que esta é o símbolo da força, e da grandeza, e que as nações quando voltam ao estado de barbaridade, o Governo se despedaça, e os Impérios se dissolvem pela descentralização, e pelos privilégios das Províncias; (...).⁴⁰⁰

Este pequeno trecho, escrito em um tom mais pessoal e menos técnico, deixa transparecer o argumento de Veiga Cabral no sentido de que a descentralização é, na verdade, o despedaçamento do Império, mas ao mesmo tempo reconhece que tal movimento descentralizador é a tendência. Para ele, centralização não se trata de atrair para o centro quase todos os negócios públicos, nem prejudicar a liberdade geral dos cidadãos. Ao contrário, a centralização é o princípio mais essencial e vital da Administração, pois *“é o princípio da atividade, e consiste na existência de um poder destinado a imprimir a todas as partes de um país uma direção uniforme, assegurar-lhe o gozo das mesmas vantagens, e impor-lhe os mesmos encargos”*⁴⁰¹.

Para Veiga Cabral, a arquitetura teórica que sustentava o Império brasileiro era justamente aquela em torno do conceito da centralização. Dito de outro modo, era a centralização, e não o funcionalismo público, a responsabilidade administrativa, os serviços públicos, ou qualquer outra matéria de direito administrativo, o conceito responsável por estruturar o Império. Diz isso explicitamente quando afirma que

O mesmo sistema de centralização garante a independência nacional, e a integridade do Império, porque se a nação é ameaçada no exterior pelo inimigo, ou perturbada no interior pelas facções, a Administração usando do poderoso instrumento da Centralização dirige todas as forças individuais para um só fim, reunindo-as para o esforço comum; o país todo se organiza a primeira ordem do Poder Supremo, e obedece a sua ação, ou faz reagir a maioria dos cidadãos contra os revoltosos.⁴⁰²

Sobre o argumento descentralizador da resolução dos negócios locais pelas esferas locais, Veiga Cabral também se posiciona de forma contrária. Sugere que, se se refletir sobre o número, a qualidade ou a natureza de tais demandas será possível perceber que a grande maioria delas diz respeito a questões importantes do direito público brasileiro, portanto não devem estar expostas à negligência ou má vontade de

⁴⁰⁰ CABRAL, P. G. T. Veiga. **Direito Administrativo Brasileiro**. Rio de Janeiro: Typographia Universal de Laemmert, 1859. p.19-20.

⁴⁰¹ *Ibid.*, p.20-21.

⁴⁰² *Ibid.*, p.22.

uma autoridade local ou municipal. Para ele, a maior parte destas recriminações à centralização partem, na verdade, do grande problema da demora na expedição de muitos negócios locais – ou seja, burocracia – mas esta questão está muito mais relacionada às formas complicadas do sistema administrativo brasileiro, a real origem da lentidão e embaraço, propondo uma reforma nesta área para “calar a maior parte das queixas”⁴⁰³.

E quando trata de outra crítica ao sistema centralizado, qual seja, a aplicação as mesmas regras a todas as localidades apesar das diferenças naturais entre elas, Veiga Cabral aventa a possibilidade de realizar uma grande reforma nas administrações locais. Sem negar que se trata de um grande inconveniente da centralização, afirma ser preciso fazer divisões administrativas apropriadas e reorganizar as Administrações provinciais; criar conselhos das Presidências com voto deliberativo em certos casos e meramente consultivo em outros, com possibilidade de recurso ao Conselho de Estado; e criar também Comissários de Governo ou agentes auxiliares da Administração com poder de resolução nos casos de sua competência⁴⁰⁴. Também não nega a força política das províncias na arquitetura político-administrativa do Império. Os argumentos, embora refutados, de ameaça externa e condução das decisões locais por esferas de interesse particulares vão ao encontro dos discursos empregados pelos administrativistas estrangeiros, mas ambos são relidos sob as lentes de uma estrutura imperial que necessitava de um aparato teórico apto a sustentá-la.

Assim, conquanto mantenha a postura centralizadora, Cabral reflete mais sobre o tema e admite que o poder *político* deve se manter estruturado em torno do Imperador, ao mesmo tempo em que uma descentralização *administrativa* permitira a resolução de questões particulares das localidades.

QUADRO 29 - SÍNTESE DO DISCURSO DE CABRAL

continua

	Sim-Não	Qual
Conceituação de Centralização	Sim	É o princípio da atividade, e consiste na existência de um poder destinado a imprimir a todas as partes de um país uma direção uniforme, assegurar-lhe o gozo das mesmas vantagens, e impor-lhe os mesmos encargos

⁴⁰³ CABRAL, 1859, p.24-25.

⁴⁰⁴ *Ibid.*, p.25-26.

conclusão

Conceituação de Descentralização	Sim	Descentralização administrativa é abater o poder central para que os negócios públicos sejam expedidos conforme a sua natureza geral, ou particular por funcionários escolhidos nos lugares pelo poder local livre de intrigas e de corrupção por serem os mais hábeis, capazes e esclarecidos
Vantagens da centralização	Sim	- Sustenta o império brasileiro - As questões de direito publico não devem estar expostas à negligência ou má vontade de uma autoridade local ou municipal
Desvantagens da centralização	Não	X
Vantagens da descentralização	Não	X
Desvantagens da descentralização	Não	X
Tutela das localidades	Não	X

FONTE: A autora (2025).

Quando Cabral critica a aplicação das mesmas regras a todas as localidades apesar das diferenças naturais entre elas, ele mesmo aventa a possibilidade de realizar uma grande reforma nas administrações locais para construir divisões administrativas apropriadas e reorganizar as Administrações provinciais; criar conselhos das Presidências com voto deliberativo em certos casos e meramente consultivo em outros, com possibilidade de recurso ao Conselho de Estado; e criar também Comissários de Governo ou agentes auxiliares da Administração com poder de resolução nos casos de sua competência⁴⁰⁵. Assim, sugere a manutenção dos polos descentralizados de ação administrativa pelo país, mas que não se confundam com um centro político que permaneça nas mãos do Imperador.

Essa leve distinção entre descentralização política e administrativa, embora não faça referência direta a Tocqueville, não deixa de ser uma tendência entre os administrativistas estrangeiros também, e na leitura brasileira segue o propósito de legitimar o Imperador e seu poder político, deixando, porém, uma pequena abertura para os poderes locais, mantendo a unidade imperial.

Na verdade, ao tratarem da centralização os administrativistas desta fase embrionária da teoria do direito administrativo brasileiro estão se referindo à construção do próprio Estado, ao marco inicial de criação de um discurso sobre a estrutura administrativa brasileira. Dito de outro modo, não se tratava de centralizar

⁴⁰⁵ CABRAL, 1859, p.25-26.

ou descentralizar um aparato administrativo já existente, mas sim de construir toda uma nova estrutura em torno do Imperador. É diferente de quando se trata de centralização na transição monárquico-republicana, quando já se tem, de fato, um Estado brasileiro, e se pode tratar das técnicas de centralização-descentralização como aglutinação ou não da estrutura administrativa em um centro de poder. Por isso, neste período embrionário a divisão entre centralização política e administrativa se adequa bem ao propósito dos autores.

A partir de 1860, já inaugurada a fase de estabilização do Império, a teoria do direito administrativo brasileiro sobe mais um degrau na escada do seu desenvolvimento. Em 1862 o *Direito Administrativo* escrito pelo Visconde do Uruguai⁴⁰⁶ talvez seja a obra mais marcante do período.

Não faltam estudos sobre a intensa vida acadêmica e política de Paulino José Soares de Sousa⁴⁰⁷, amplamente conhecido como o referencial quando se trata da centralização no Império. De fato, muito embora tenha iniciado a sua carreira política do lado mais liberal, quando foi nomeado Presidente da Província de São Paulo pelo Regente Feijó, ao filiar-se à oposição conservadora chegou a ser demitido do cargo, concluindo o mandato apenas depois da renúncia do Regente. Depois disso, ocupou diversos cargos na administração imperial, chegando a Conselheiro de Estado, e contribuindo ativamente para o Regresso Conservador, ao lado de lideranças saquaremas. Sua vida política deixa clara a postura centralizadora.

⁴⁰⁶ Nascido em Paris, em 1807, cursou Direito em Coimbra até o quarto ano, quando foi preso pela sua participação na Rebelião do Porto, em 1828. Em virtude disso, concluiu seus estudos na Faculdade de Direito de São Paulo. Em 1832 tornou-se Juiz e Ouvidor em São Paulo, e em 1833, já no Rio de Janeiro, passou a exercer o cargo de Juiz do Crime da Freguesia de São José e em seguida Intendente-Geral da Polícia da Corte. Em 1835 casou-se com Ana Maria de Macedo Álvares de Azevedo, de família rica e politicamente bem articulada. Depois disso, o Visconde foi eleito deputado provincial pelo Rio de Janeiro, pelo Partido Moderado, alcançando rápida ascensão política. Logo em 1836 foi nomeado, pelo Regente liberal Diogo Feijó, presidente da província do Rio de Janeiro. Mas em 1837, acusado de filiar-se à oposição, foi demitido do cargo pelo Regente, retornando apenas após a sua renúncia, onde então completou o mandato até 1840. Assumiu diversos cargos na administração imperial, foi secretário de Estado dos Negócios da Justiça (1840 e 1841-1843), dos Negócios Estrangeiros (1843-1844, 1849-1852 e 1852-1853). Foi senador (1849) e membro do Conselho de Estado (1853). Contribuiu ativamente para o Regresso Conservador, a partir de 1837, e ao lado de Joaquim José Rodrigues Torres, o futuro visconde de Itaboraí, e Eusébio de Queiroz, liderava o Partido Conservador, formando com eles a conhecida “trindade saquarema”, forma como eram denominados os conservadores, em alusão à região fluminense onde tinham propriedade de terras.

⁴⁰⁷ Talvez os mais emblemáticos sejam os de Ivo Coser, *Visconde do Uruguai: centralização e federalismo no Brasil 1823-1866*; e Gabriela Nunes Ferreira, *Centralização e Descentralização no Império, o debate entre Tavares Bastos e visconde do Uruguai*.

Mas a leitura atenta do seu manual de direito administrativo demonstra que Uruguai manteve um discurso acadêmico bastante coerente com a doutrina estrangeira, e foi o primeiro a melhor organizar os argumentos que pudessem, ao mesmo tempo, legitimar o poder político do Imperador e a sustentação do Império, sem deixar de lado a relevância das províncias e dos poderes locais na dinâmica arquitetada. Paradoxalmente, o maior expoente da centralização do Império foi o primeiro a tratar com bastante clareza as várias desvantagens da centralização, e o primeiro a sugerir uma divisão dos núcleos descentralizadores por esferas de interesse público (solução que já se aventava na doutrina estrangeira).

Afirma que “o assunto da centralização é muito complexo”⁴⁰⁸. Sobre o conceito, sugere que “a centralização, diz Trolley, é a unidade da nação e a unidade do poder. É ela que leva as extremidades do corpo social aquela ação, que partindo do seu coração, e voltando a ele, dá vida ao mesmo corpo”⁴⁰⁹. Depois, citando Cabantous, afirma que unidade na administração leva o nome de centralização, pois “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”. Contudo, admite que as consequências da centralização foram exageradas, pois exigia-se a intervenção central para negócios locais de medíocre importância⁴¹⁰.

Apoiando-se, agora, na doutrina de Blanche, explica que na linguagem político-administrativa o vocábulo centralização designa uma organização em que cada um dos elementos que a compõe parte do mesmo ponto central ou para ele converge, podendo ser considerados como “raios que prendem ao mesmo ponto central, ou porque dele partem, ou porque nele se vem reunir”⁴¹¹. Divergindo de Lefebvre em seu livro sobre a descentralização, diz ser “fora de dúvida que a centralização supõe uniformidade, unidade e concentração, que podem ser maiores ou menores”⁴¹².

Admitindo a complexidade do tema e referindo-se diretamente à obra de Tocqueville, confirma a necessidade de dividir a centralização em política e administrativa, pois há, sim, interesses que são gerais, de toda a nação, mas

⁴⁰⁸ SOUSA, Paulino José Soares de. **Ensaio sobre o Direito Administrativo**. Tomo I. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1862. p.159.

⁴⁰⁹ *Ibid.*, p.164.

⁴¹⁰ *Ibid.*, p.165.

⁴¹¹ SOUSA, *loc.cit.*

⁴¹² *Ibid.*, p.166.

interesses que são especiais apenas a certas partes da nação. Para ele, concentrar na mesma mão o poder de dirigir os primeiros (gerais), é o que se chama de centralização política; ao passo que dirigir os segundos (locais), é o que se chama de centralização administrativa. A primeira, política, é essencial, e nenhuma nação pode existir sem ela, inclusive cita Hamilton no Federalista para sugerir que o autor, quando admite a força e necessidade do Poder Executivo, não está tratando de outra coisa que não seja a centralização política⁴¹³. Trata-se de uma manobra discursiva interessante, pois parte da utilização de um autor referência aos partidários da descentralização para argumentar favoravelmente à centralização.

Outra novidade no discurso do Visconde é no que tange à conceituação de descentralização. Afirma existir dois sentidos para esta palavra: o primeiro consiste em negar que toda a ação esteja concentrada em um ponto, na capital por exemplo, e disseminá-la entre as Províncias e Municípios, entregando-a aos seus Presidentes ou a outros agentes do Governo, mas admitindo que sempre há uma única vontade multiplicada em vários polos; a segunda espécie de descentralização ocorre quando o Governo do Estado, em vez de entregar uma parte da sua ação aos seus agentes, devolve à sociedade o encargo de tratar dos seus próprios negócios, convidando-a a tratar por si mesmo deles, e isso se dá por meio das Assembleias Legislativas Provinciais, pelas municipalidades, pelo júri. Ou seja, há duas espécies de descentralização: uma que aproxima o governo dos administrados, e outra que encarrega eles mesmos de administrarem sua própria realidade⁴¹⁴.

Para Uruguai, a Constituição de 1824 consagrou o princípio da centralização política ao determinar que os Presidentes das províncias seriam nomeados ou demitidos pelo Imperador segundo seu bom entendimento das necessidades do povo. Mas esse mesmo artigo tem sofrido algumas exceções, por meio de leis regulamentares, que “*podem estabelecer uma conveniente e razoável descentralização*”⁴¹⁵. Este trecho é importante pois demonstra a ferrenha posição do Visconde favorável à centralização política, mas também admite a sua relativização, tanto é que, logo nos parágrafos seguintes, afirma ser necessário “*sujeitar a uma centralização maior os negócios de maior importância; a uma centralização média os*

⁴¹³ SOUSA, 1862, p.168-169.

⁴¹⁴ *Ibid.*, p.169-170.

⁴¹⁵ *Ibid.*, p.172.

de importância secundária; a uma centralização mínima ou a uma descentralização completa os negócios de interesse puramente local, que somente afetam localidades”, e complementa “*é preciso não querer governar com razões de Estado os negócios domésticos das localidades, as quais tem outras razões para os governarem*”⁴¹⁶. Trata-se de uma proposta de divisão das esferas de centralização por meio dos interesses públicos já vista em autores estrangeiros (como os espanhóis Posada de Herrera e Cos-Gayon, e o mexicano Francisco de Paula Madrazo).

Por mais centralizador que o Visconde de Uruguai fosse, este trecho evidencia tanto a harmonia do seu discurso com as tendências internacionais, como também desmistifica a imagem autoritária que muitas vezes se constrói sobre ele, e, mais, deixa claro que a grande proposta de Sousa era legitimar o poder político do Imperador, mas não neutralizar totalmente os poderes administrativos das localidades.

Mobilizando o discurso em torno da liberdade, admite que o excesso de centralização, tanto política quanto administrativa, é prejudicial à liberdade dos cidadãos, pois os coloca na dependência direta do poder central, sendo que há muitos assuntos nos quais a ação do interesse particular é mais ativa, mais pronta, mais eficaz, mais econômica do que a do próprio governo central. E essa absorção mata a vida nas localidades, perpetua a indiferença e a ignorância dos negócios, fazendo que o povo se habitue a esperar por tudo do governo central, até mesmo o impossível. Em vez de fortalecer, enfraquece o poder estatal⁴¹⁷. Além disso, a atribuição de tantas funções ao poder central demanda um grande número de empregados e agentes, aumentando sobremaneira as despesas dos cofres públicos⁴¹⁸. Novamente um discurso alinhado com o que autores estrangeiros, na mesma época, também já aventavam em seus manuais como desvantagens da centralização, como se vê em Posada de Herreira e Manuel Colmeiro, na Espanha; e Madrazo, no México.

Sousa critica diretamente a maioria dos regulamentos administrativos brasileiros da época, afirmando serem “*em demasia centralizadores*”, e isso se deve à cópia dos regulamentos franceses, mas realizada sem a devida análise das vicissitudes locais brasileiros⁴¹⁹. É bastante claro o que está propondo: uma

⁴¹⁶ SOUSA, 1862, p.173.

⁴¹⁷ *Ibid.*, p.182-183.

⁴¹⁸ *Ibid.*, p.184.

⁴¹⁹ *Ibid.*, p.184-185.

centralização política absoluta nas mãos do Imperador, mas sem neutralizar os poderes administrativos locais, concentrados nos poderes das províncias.

Por outro lado, declara que a realização descentralizadora, “*em ódio ao poder central*”, foi também excessiva e, se não tivesse sido contida rapidamente, teria arruinado a união entre as províncias e, conseqüentemente, a própria nação brasileira. Sousa realiza uma profunda crítica às competências desenhadas pelo Ato Adicional de 1834, demonstrando, a partir de vários exemplos, que foi justamente a imprecisão desse projeto que fez com que se paralisassem várias reformas necessárias à nação, ao mesmo tempo em que se autorizou que os poderes provinciais adentrassem na esfera central, levando a quase total desagregação do Império diante de uma “*anarquia descentralizadora*”. Também aproveita para defender o posicionamento do seu colega saquarema Bernardo Pereira de Vasconcellos, e da interpretação que se fez sobre o Ato Adicional de 34 após 1840⁴²⁰.

Em resumo, é possível organizar seus argumentos no seguinte quadro:

QUADRO 30 - SÍNTESE DO DISCURSO DO VISCONDE DO URUGUAI

continua

	Sim-Não	Qual
Conceituação de Centralização	Sim	Designa uma organização em que cada um dos elementos que a compõe parte do mesmo ponto central ou para ele converge, podendo ser considerados como raios que prendem ao mesmo ponto central, ou porque dele partem, ou porque nele se vem reunir
Conceituação de Descentralização	Não	Há duas espécies de descentralização: uma que aproxima o governo dos administrados, e outra que encarrega eles mesmos de administrarem sua própria realidade
Vantagens da centralização	Sim	- Necessidade da centralização para manter a ordem e a coesão do Império, especialmente em um território tão grande e diverso como o Brasil - Sustenta o império
Desvantagens da centralização	Não	- 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 duvidas e as formalidades - É prejudicial à liberdade dos cidadãos, pois os coloca na dependência direta do poder central - Mata a vida nas localidades, perpetua a indiferença e a ignorância dos negócios, fazendo que o povo se habitue a esperar por tudo do governo central, até mesmo o impossível

⁴²⁰ SOUSA, 1862. p.202-220.

conclusão

Vantagens da descentralização	Não	X
Desvantagens da descentralização	Não	X
Tutela das localidades	Não	X
Conclusão	Sim	Centralizador, propõe a divisão por esferas de interesses públicos

FONTES: A autora (2025).

Trata-se de um discurso coerente com a ideologia política de Uruguai, pois muito embora tenha participado ativamente da política imperial ao lado do Imperador, não deixou de exercer o papel de Presidente de província, o que não apaga a sua experiência como representante do poder local. Talvez a frase que mais represente o seu pensamento vem quando afirma ser preciso “*não querer governar com razões de Estado os negócios domésticos das localidades, as quais tem outras razões para os governarem*”⁴²¹.

É fato que a obra do Visconde do Uruguai representa um divisor de águas dentro da história do direito administrativo brasileiro, no mesmo estilo que foi Manuel Colmeiro para os espanhóis. Mas analisando seu discurso especificamente sobre a temática da centralização-descentralização em comparação com os demais autores, não se trata do maior defensor do primeiro sistema. Sousa deixa muito clara sua postura de apoio a uma centralização política (legitimando o Imperador) mas com a possibilidade de divisão das esferas (des)centralizadoras em razão dos interesses públicos, novidade entre os autores brasileiros.

Curiosamente, o próximo, publicado apenas três anos depois, mobiliza um discurso muito mais voltado à defesa do sistema centralizador do que o de Uruguai. No *Excerto de Direito Administrativo Pátrio*, de Furtado de Mendonça⁴²² (1865), a centralização é compreendida como uma das seis condições orgânicas de qualquer administração. Trazendo uma definição de centralização idêntica a da primeira edição de Manuel Colmeiro, Mendonça volta a sugerir que a centralização é a sustentação do Império, mas dessa vez não propõe nenhuma divisão a partir de esferas de interesse público, tampouco a diferenciação entre (des)centralização política e administrativa.

⁴²¹ SOUSA, 1862, p.173.

⁴²² Foi Conselheiro do Imperador e Professor de Direito Administrativo da Faculdade de Direito de São Paulo.

QUADRO 31 - SÍNTESE DO DISCURSO DE FURTADO DE MENDONÇA

	Sim-Não	Qual
Conceituação de Centralização	Sim	É a convergência no poder executivo, de todas as forças necessárias para dirigir os interesses comuns uniformemente
Conceituação de Descentralização	Não	X
Vantagens da centralização	Sim	- Sustenta o império brasileiro - É uma necessidade imperiosa para todos os governos, pois é uma reação contra o incoerente sistema feudal - Respeita e protege os interesses e afetos locais que podem muito bem coexistir com os interesses públicos.
Desvantagens da centralização	Não	- Se imiscui sem necessidade na vida social e acostume-a a mendigar a sua tutela nos mais simples atos da existência, adormecendo a atividade individual, habituando os particulares a não contar com suas forças, e pedir proteção e impulso a quem só lhes deve dar liberdade, viciando o espírito público e corrompendo a opinião - Invasão estrangeira ou revolução interna: se triunfa sobre a capital acaba dominando o território que docilmente obedece ao centro
Vantagens da descentralização	Não	X
Desvantagens da descentralização	Não	X
Tutela das localidades	Não	X
Conclusão	Sim	Centralizador

FONTE: A autora (2025).

Nota-se que, até agora, nenhum dos autores articulou o conceito de descentralização com federalismo, o que demonstra o esforço da teoria administrativista brasileira para sustentar o poder político do Imperador e adaptar os ensinamentos estrangeiros às vicissitudes locais, mas sem pensar, até então, em alteração de regime. Dito de outro modo, os autores, muito embora reconhecessem o movimento descentralizador do Ato Adicional de 1834, não enxergavam nessa manobra as bases de um modelo federal.

A partir do ano seguinte há uma significativa mudança no discurso dos autores brasileiros. Em 1866 é publicada a obra de Antonio Joaquim Ribas⁴²³, *Direito*

⁴²³ Nascido em 1818, no Rio de Janeiro, Antonio Joaquim Ribas foi Conselheiro do Imperador, político, advogado e professor. Desde jovem foi um grande estudioso. Lecionou história universal, e sua dedicação a essa disciplina o levou a participar como sócio do Instituto Histórico. Em 1854, com a reforma dos cursos jurídicos, é nomeado lente substituto na Faculdade de Direito de São Paulo, e nesta instituição chegou a lecionar economia política, direito eclesiástico, direito público, direito

Administrativo Brasileiro, o primeiro texto explicitamente favorável à descentralização, ainda dentro da estrutura monárquica. Ainda que Ribas tenha participado da política imperial por meio do Partido Conservador, o fez muitos anos antes da publicação da sua obra, o que pode justificar a mudança do seu posicionamento. Outro indicador das alterações que se inauguram neste período pode ser a movimentação política que, em 1870, culmina com a formação do Partido Republicano Brasileiro e a publicação do seu manifesto. Como visto, a partir dessa fase os ataques à excessiva centralização imperial promovida pelo Regresso se intensificaram, e liberdade, federalismo e república irromperam no vocabulário jurídico-político nacional com missão salvadora.

Segundo Ribas, para que a administração preencha a sua imensa e gloriosa missão de defender e promover os interesses nacionais, para consolidar e alargar cada vez mais a felicidade pública, é preciso que a ação de seus agentes seja harmoniosa e não solitária. O impulso deve partir de um centro único de poder, difundindo-se pelos membros da hierarquia administrativa espalhados por todos os pontos do país⁴²⁴.

Ribas promove uma distinção entre a centralização administrativa e política, da mesma forma como o faz Tocqueville, porém sem referenciá-lo. Para ele, centralização é a “*unidade administrativa no espaço*”, e não pode ser confundida com a centralização política. Esta é a unidade de ação do poder governamental, e embora ambas se unam estreitamente, sua relação não é necessária e nem indissolúvel. A França é apontada por Ribas como o melhor exemplo dos dois tipos de centralização, ao passo que os Estados Unidos e a Inglaterra, exemplos de centralização política e descentralização administrativa⁴²⁵.

E se a centralização política não deve sofrer objeções, é a centralização administrativa que gera, ao mesmo tempo, bens e males, os quais devem ser

administrativo e direito civil. A disciplina que aqui nos interessa, direito administrativo, foi lecionada por ele entre os anos de 1855 e 1856, quando elaborou as anotações que deram origem ao manual que aqui será objeto de análise. A obra chegou a ser premiada e aprovada pela Resolução Imperial de 9 de fevereiro de 1861 para servir como compêndio nas Faculdades de Direito de Recife e São Paulo, mas sua publicação se deu apenas em 1866. Na carreira política, Ribas atuou como deputado da Assembleia Provincial de São Paulo entre 1850 e 1859, ou seja, no mesmo período em que lecionava direito administrativo, e elegeu-se pelo Partido Conservador.

⁴²⁴ RIBAS, Antonio Joaquim. **Direito Administrativo Brasileiro**. Rio de Janeiro: F. L. Pinto e C., Livreiros-Editores, 1866. p.83-84.

⁴²⁵ RIBAS, 1866, p.85.

sopesados. Aponta como benefícios da centralização administrativa os seguintes pontos: ordem e simetria por toda parte; reunião de forças e concorre para a grandeza da pessoa que governa a nação. Mas também apresenta as desvantagens da centralização administrativa excessiva: desabitua o homem a preocupar-se com os negócios do Estado ou das localidades, extinguindo o zelo por esses interesses; obsta a reprodução das forças; não concorre para a prosperidade da nação; não pode abranger a vida inteira de um povo, sua ação as vezes é falha e incompleta; e produz uma espécie de sonolência social e imobilidade⁴²⁶.

Ribas vê mais inconvenientes do que vantagens na centralização, pois, para ele, nas grandes crises, quando o maquinário administrativo se paralisa, é preciso que o povo obre espontaneamente, mas se perdeu este hábito em razão da centralização, tornando o cidadão mero espectador dos negócios da nação. Por isso, “*a centralização é antes força negativa, que impede, do que força criadora, que produz*”⁴²⁷.

Para Ribas a descentralização administrativa não é só possível, como até mesmo necessária, mas não deve comprometer a centralização governamental (política). Por isso, “*os negócios meramente locais, de que não dependem os gerais, podem ser incumbidos a autoridades administrativas distintas e independentes, sem que corram perigo os interesses políticos*”⁴²⁸. Fazendo uso do discurso dos interesses locais, da especialização da resolução das demandas, e da topografia – agora utilizada como argumento em favor da descentralização – Ribas constrói argumentos favoráveis à resolução das demandas pelas localidades, pois se a unidade “*é a condição da administração quanto aos interesses gerais; ela, porém, pode e deve cessar quanto aos interesses de caráter puramente local*”⁴²⁹.

Afirma claramente que “*a tendência da opinião pública parece ser favorável ao alargamento da descentralização administrativa*”⁴³⁰. Essa é a primeira vez que um administrativista brasileiro se inclina mais claramente à descentralização ainda no período imperial.

Veja-se:

⁴²⁶ RIBAS, 1866, p.85-86.

⁴²⁷ *Ibid.*, p.86.

⁴²⁸ *Ibid.*, p.87.

⁴²⁹ *Ibid.*, p.88.

⁴³⁰ *Ibid.*, p.90.

QUADRO 32 - SÍNTESE DO DISCURSO DE RIBAS

	Sim-Não	Qual
Conceituação de Centralização	Sim	É a “unidade administrativa no espaço”, e não pode ser confundida com a centralização política
Conceituação de Descentralização	Não	X
Vantagens da centralização	Sim	- Ordem e simetria por toda parte; - Reunião de forças e concorre para a grandeza da pessoa que governa a nação
Desvantagens da centralização	Não	- Desabitua o homem a preocupar-se com os negócios do Estado ou das localidades, extinguindo o zelo por esses interesses; - Obsta a reprodução das forças; - Não concorre para a prosperidade da nação; - Não pode abranger a vida inteira de um povo, sua ação as vezes é falha e incompleta; - Produz uma espécie de sonolência social e imobilidade
Vantagens da descentralização	Não	X
Desvantagens da descentralização	Não	X
Tutela das localidades	Não	X
Conclusão	Sim	Moderado

FONTE: A autora (2025).

O texto de Ribas prepara o terreno para a última obra do Império, *Epítome de Direito Administrativo Brasileiro*, de José Rubino de Oliveira⁴³¹, publicada em 1884. Neste momento o quadro social e político brasileiro já havia sofrido diversas e significativas mudanças: a gradual e quase completa abolição da escravidão e substituição da mão-de-obra pelos imigrantes europeus, alterando a composição do tecido social; fundação do Partido Republicano, acomodando dissidentes tanto dos liberais quanto dos conservadores, buscando alternativas – conservadoras – ao alargamento da participação democrática no país; insatisfação da província de São

⁴³¹ O auditório do Prédio Histórico da USP, ao lado do Salão Nobre e da Biblioteca, leva o seu nome, homenagem ao primeiro professor negro do país, a lecionar ainda em plena escravidão. José Rubino de Oliveira nasceu em Sorocaba, em São Paulo, em 24 de agosto de 1837, e ainda muito cedo ficou órfão de pai, sendo educado e alfabetizado pelo seu padrasto. Matriculou-se, em 1859, no Seminário Episcopal de São Paulo, onde aprimorou sua educação e recebeu os ensinamentos necessários para ingressar na Academia Jurídica de São Paulo, aos 27 anos. Cola grau aos 31 anos e, em 1869, obtém o grau de doutor. Inscreveu-se em nove concursos para Professor da Faculdade de São Paulo, obtendo êxito apenas no nono, em 1879, quando assumiu a disciplina de direito administrativo devido à aposentadoria do Conselheiro Furtado de Mendonça. Além da intensa atividade como Professor, foi um grande defensor das causas católicas. Morreu precocemente, com 54 anos de idade, de uma doença desconhecida.

Paulo, que buscava papel maior no jogo político de poder das localidades; e alteração da base econômica do país. Especialmente após a abolição da escravidão em 1888, o grande tema político que ocupava os debates das elites brasileiras era o federalismo. Liberais como Rui Barbosa já compreendiam que a própria monarquia somente poderia sobreviver ao descontento dos antigos donos de escravos e à pressão da província de São Paulo se adotasse o modelo federal. Durante 1889 iniciou-se uma intensa campanha da imprensa dentro do Partido Liberal a favor da causa federal, argumentando que a única maneira de manter unificada a nação era a por meio do federalismo, pois, como já nos mostrava a Inglaterra, não haveria incompatibilidade entre governo local e monarquia, tampouco entre centralização política e federalismo, como já sustentava Tocqueville⁴³². É evidente que os textos sofreram o impacto das alterações do contexto vivido.

Oliveira retoma um discurso centralizador, mas busca uma solução de compromisso entre os dois sistemas, e assim como o Visconde do Uruguai propõe graus de descentralização com base nas esferas de interesse público geral, regional ou local. Para ele, a centralização absoluta não é indicada como o sistema mais apropriado, pois incorre no erro de aplicar a todos os locais as mesmas regras, com violência, sem dar atenção às diferenças naturais entre as localidades. Além disso, enerva o povo, que acostumado a esperar tudo do poder central perde a própria força, inutilizando-se. Outra desvantagem da centralização absoluta é a morosidade, pois como tudo parte do centro, as soluções chegam tardiamente, não satisfazendo a contento as necessidades sociais. Por tudo isso, trata-se de um sistema inadmissível⁴³³.

Mas igualmente inviável seria o sistema da descentralização completa, pois nele desaparece o vínculo da unidade, ficando a administração dividida em frações independentes, perdendo de vista o interesse geral da nação, pois este só pode ser perseguido por um poder único e geral. Assim, essas egoístas frações perturbam a ordem geral da sociedade, causando fraqueza nacional⁴³⁴. Oliveira deixa muito claro que, muito embora a estrutura administrativa provincial deva cumprir a função de atender aos interesses locais, os Presidentes das províncias atuam simplesmente

⁴³² CARVALHO, 1996, p.67-68.

⁴³³ OLIVEIRA, José Rubino de. **Epítome de Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Leroy King Bookwalter, 1884. p.57-58.

⁴³⁴ OLIVEIRA, 1884, p.58-59.

como chefes da administração local, mas na condição de delegados do poder central e representantes dele nas localidades⁴³⁵. Desta forma, o autor não se distancia dos demais administrativistas do período imperial quando trata da província como um instrumento a serviço do poder central.

Pode-se afirmar, ao final, que Oliveira busca seguir os ensinamentos de Furtado de Mendonça e do Visconde do Uruguai, ou seja, propõe uma divisão por meio das esferas de interesses públicos, se gerais ou provinciais. Trata-se de um discurso de caráter mais técnico, com menos carga política, demonstrando esta transformação que o direito administrativo sofria ao final do Império e às vésperas da Proclamação da República⁴³⁶. O esforço de separação entre administração e governo é muito mais evidente, e centralização e descentralização, agora, significam mais técnicas sobre uma estrutura administrativa já existente, do que, como antes, a criação de um Estado. Sintetizando seus argumentos:

QUADRO 33- SÍNTESE DO DISCURSO DE OLIVEIRA

	Sim-Não	Qual
Conceituação de Centralização	Sim	Há centralização quando a organização administrativa for uniforme em todo o território nacional e o poder central dirija todos os negócios de interesse geral, velando sobre eles por si mesmo, e por seus delegados nas localidades
Conceituação de Descentralização	Não	X
Vantagens da centralização	Sim	X
Desvantagens da centralização	Não	- Incorre no erro de aplicar a todos os locais as mesmas regras, com violência, sem dar atenção às diferenças naturais entre as localidades - Enerva o povo, que acostumado a esperar tudo do poder central perde a própria força, inutilizando-se. - Morosidade, pois como tudo parte do centro, as soluções chegam tardiamente, não satisfazendo a contento as necessidades sociais
Vantagens da descentralização	Não	X
Desvantagens da descentralização	Não	- Desaparece o vínculo da unidade, ficando a administração dividida em frações independentes, perdendo de vista o interesse geral da nação, pois este só pode ser perseguido por um poder único e geral
Tutela das localidades	Não	X

FONTE: A autora (2025).

⁴³⁵ OLIVEIRA, 1884, p.161.

⁴³⁶ GUANDALINI JUNIOR, 2016b, p.238-239.

Uma questão interessante a ser apontada é que tanto Ribas quanto Oliveira já falam a partir de um momento da história brasileira em que o Estado em si já havia sido organizado, ainda que na forma monárquica, mas aqui se vislumbram as transformações no conceito uma vez que, agora, centralização poderia sim significar a união do aparato administrativo em torno de um mesmo centro, o que seria quase inviável dado o vasto tamanho do Império do Brasil. Por isso, a necessidade de criar esferas de administração local, mas sempre sob o domínio do centro. Dito de outro modo, até a obra de Mendonça ainda notamos o esforço dos autores em legitimar a ordem imperial, em dar sustentação ao Império, ou seja, se no início centralização significava muito mais a ideia de criar um Estado, a partir do final do XIX há uma alteração no sentido do vocábulo e um aumento do seu campo semântico, transformando-o num conceito mais próximo da modernização.

Em suma, os primeiros autores de direito administrativo brasileiro tiveram que lidar com a própria construção da nação sobre as bases monárquicas. Quando tratavam de centralização, estavam se referindo à construção do Estado em si, e não a aglutinação de um aparato administrativo já existente. Não havia como centralizar um Estado inexistente, era necessário, primeiro, construí-lo. Por isso, o discurso que enfatizava a separação entre centralização política e administrativa se adequava bem à pretensão dos autores: enquanto defendiam a união política em torno do Imperador, sustentando o Império, poderiam sugerir a descentralização administrativa pelas esferas de interesses públicos. Mas a partir da publicação da obra de Mendonça há nuances, inclusive pelo próprio esgotamento do movimento centralizador imposto pelo Regresso.

Os próximos administrativistas já se encontram imersos na nova realidade política inaugurada pela Proclamação da República. Entre a obra de Oliveira, de 1884, e aquela que inaugura a Primeira República, de Viveiros de Castro, em 1906, passam-se 22 anos. A reacomodação da literatura de direito administrativo ao novo regime republicano também implicou alterações nos discursos. Por exemplo, neste íterim o ensino jurídico brasileiro passa por três reformas; a economia também se altera profundamente, entre a abolição da escravatura e a transição para o regime de trabalho livre; a sociedade vivencia um aumento exponencial do número de imigrantes, ex-escravos e uma nova camada urbana. Enfim, a doutrina administrativista não passou ilesa a essas instabilidades.

O tamanho do país e a diversidade dos interesses exigia uma administração descentralizada, de modo que, agora, descentralização significava a manutenção da unidade e da união, ao passo que centralização foi associada a despotismo e desagregação. A democracia real somente se consolidaria por meio do federalismo, ausente até a Proclamação da República, e se antes a liberdade estava ameaçada pela descentralização e o medo da desagregação, agora o que a ameaçava era a excessiva centralização promovida pelo Regresso⁴³⁷.

Merece destaque, também, o fato de que os manuais de direito administrativo da Primeira República são publicados depois de dois grandes marcos do período: a instituição da política dos governadores de Campos Sales (a partir de 1898), e a Revolta da Vacina (1904). Isso significa que a produção teórica da doutrina de direito administrativo foi publicada quando o arranjo político envolvendo o protagonismo regional já estava bem assentado, passados os turbulentos primeiros anos republicanos. Por isso, tratar de centralização e descentralização, agora, já se inseria em um quadro de estabilidade do jogo político e defender a centralização já não era mais uma opção acadêmica ou constitucionalmente viável.

O *Tratado de Ciência da Administração e Direito Administrativo*, de Viveiros de Castro⁴³⁸, publicado em 1906, é o primeiro manual da disciplina depois da Proclamação da República. De definições envolvendo força do poder executivo, unidade ou uniformidade, Viveiros de Castro passa a conceituar centralização como a reunião das funções administrativas, ao passo que a descentralização é vista como independência *relativa* das divisões orgânicas do país. E o primeiro sistema, agora, é diretamente vinculado à tirania, ao absolutismo e ao Antigo Regime, ou seja, ao Império. Trata-se de uma mudança importante no discurso, que definitivamente associa centralização ao antigo período imperial, caracterizado como tirano.

Afirma que descentralização significa o engrandecimento da esfera da ação do indivíduo e da família, e isso não significa uma postura egoísta ou individualista, ao contrário, encaminha o homem e aproveita-o em benefício da sociedade. Para

⁴³⁷ CARVALHO, 1996, p.66-67.

⁴³⁸ Augusto Olímpio Viveiros de Castro nasceu em São Luís, no Maranhão, em 27 de agosto de 1867. Bacharelou-se em Ciências Jurídicas e Sociais pela Faculdade de Direito do Recife (1889). Foi nomeado juiz Municipal em Santa Maria Madalena, Rio de Janeiro, juiz federal substituto em sua terra natal, durante curto período, ministro do Tribunal de Contas da União. Professor de Direito Civil, Direito Administrativo e Direito Internacional da Faculdade Livre de Direito do Rio de Janeiro (desde 1907). Pelo Presidente Venceslau Brás foi nomeado para o Supremo Tribunal Federal. Faleceu no Rio de Janeiro, em 14 de abril de 1927.

Viveiros de Castro, no desenvolvimento da vida local ganha não só o progresso moral e material dos povos, mas a estabilização das instituições⁴³⁹. Este discurso de defesa da descentralização como meio de introduzir o cidadão na vida pública é, também, novidade, pois até então as posturas autônomas dos indivíduos eram tidas como egoístas e individualistas, o que ensejava, no Império, a proteção e o bom governo do Imperador. Agora, por meio do Estado descentralizado era possível promover uma educação cívica e aproveitar o melhor dos cidadãos em prol da máquina pública.

Castro apresenta os malefícios da centralização, que “*aniquilando as liberdades locais e individuais esteriliza os germens da vida pública, e mata os elementos da ordem moral, sem qual é efêmero todo o poder, e falaz toda a civilização*”. Para ele o Antigo Regime, no Brasil, havia exagerado extraordinariamente o sistema centralizador, pois era da Corte que se irradiava toda a ação política e administrativa para as mais remotas localidades, e sobre todo o país pairava a autoridade tutelar do Governo central, sempre pronto para intervir nos mais insignificantes negócios⁴⁴⁰. Viveiros de Castro esforçava-se em construir a imagem de uma ordem antiga com a qual o novo sistema republicano descentralizador deveria romper.

Mas, os legisladores da República “*obedeceram a ideia fixa de não deixar vestígios da centralização monárquica*”, e para tanto romperam todos os laços que antes subordinavam as províncias ao poder central. Esse regime, para Viveiros de Castro, não era menos “*absurdo e funesto*”⁴⁴¹. Para ele, a forma com que foi desenhada a federação, em 1891, fez com que a União se reduzisse a uma simples ficção constitucional, pois não havia representantes dela nos Estados. O Presidente da República, por sua vez, detinha uma força mais “*aparente do que real*”, e diante deste vazio institucional os governadores e Presidentes dos Estados “*erguiam-se prepotentes*” como senhores feudais. Este amesquinçamento do poder central apenas fez com que aumentasse o número de *tutores* dos indivíduos, atrofiando o espírito de iniciativa da população, “*tão vivaz e fecundo nos países verdadeiramente livres*”⁴⁴².

⁴³⁹ CASTRO, Augusto Olympio Viveiros de. **Tratado de Sciencia da Administração e Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Labor Omnia Vincit, 1906. p.287.

⁴⁴⁰ CASTRO, *loc. cit.*

⁴⁴¹ *Ibid.*, p.289.

⁴⁴² CASTRO, *loc. cit.*

Esta última crítica ao arranjo institucional descentralizado da Constituição Republicana de 1891 deixa transparecer o complexo raciocínio do brasileiro: ainda que crítico feroz à centralização monárquica e ao regime anterior, entendia a necessidade de um poder central forte, pois na ausência dele a multiplicidade de locais de poder por meio dos governadores e Presidentes dos Estados implicaria em uma retirada da liberdade dos cidadãos. Ou seja, para garantir a liberdade promovida pela descentralização, esta também não poderia prescindir de um governo central que mantivesse unidos os Estados.

Analisando a forma como Viveiros de Castro aborda a questão da centralização e descentralização conclui-se que o autor buscava construir a imagem de um Estado benevolente, forte, necessário para gerir os interesses públicos gerais, mas que não interviesse a ponto de sufocar liberdades individuais e tornar o homem dependente das resoluções governamentais em sua vida, como aconteceu durante o período monárquico brasileiro.

Também importante destacar que o brasileiro deixa clara sua opinião absolutamente favorável ao federalismo. Para ele, o princípio federativo foi encarregado pela própria natureza de se instalar no país, tanto em razão da extensão territorial brasileira, que abarca diversos solos, variadas zonas de temperaturas, diversidades que são capazes de dar independência inclusive econômica às regiões, mas também pelas diferenças morais entre os indivíduos das regiões brasileiras, não havendo a “*mínima identidade de caráter, de costumes, de tradições*” entre as regiões. A conjugação desses fatores leva, inevitavelmente, a uma diversidade de interesses internos, que uma forma estatal unitária não daria conta de administrar⁴⁴³.

Viveiros de Castro tinha a intenção muito clara de apresentar uma visão de Estado bom, cooperador, conservador da ordem e do progresso. Ao mesmo tempo, porém, o autor não se exime de deixar registrado a importância da liberdade como mola propulsora da vida coletiva, importantíssima conquista do cidadão. Ou seja, a intervenção estatal é importante e necessária quando o ser humano cede a seus sentimentos mais primitivos, surgindo apaziguadora e pacificadora, em prol do interesse de todos, do bem comum, de modo que a descentralização administrativa funcionaria como meio de moldar o indivíduo como bom cidadão.

⁴⁴³ CASTRO, 1906, p.85-87.

QUADRO 34 - SÍNTESE DO DISCURSO DE VIVEIROS DE CASTRO

	Sim-Não	Qual
Conceituação de Centralização	Sim	A centralização reúne todas as funções em um chefe, do qual elas correm para chegar às extremidades
Conceituação de Descentralização	Não	A descentralização reclama uma independência relativa das divisões orgânicas
Vantagens da centralização	Não	X
Desvantagens da centralização	Não	- Tirania e absolutismo - Antigo Regime (Império) - Aniquila as liberdades locais e individuais - Esteriliza os germens da vida pública - Mata os elementos da ordem moral, sem qual é efêmero todo o poder, e falaz toda a civilização
Vantagens da descentralização	Sim	- Satisfaz a liberdade e a diversidade dos membros, resguardando os costumes locais e a originalidade das partes - Engrandecimento da esfera da ação do indivíduo e da família, e isso não significa uma postura egoísta ou individualista, ao contrário, encaminha o homem e aproveita-o em benefício da sociedade.
Desvantagens da descentralização	Não	X
Tutela das localidades	Sim	Menoridade das localidades
Conclusão	Sim	Descentralizador

FONTE: A autora (2025).

Esse posicionamento de Viveiros de Castro o alinha aos novos e repaginados liberais da república, que defendiam o fortalecimento dos poderes da União em face dos Estados, nos moldes norte-americanos pós-guerra civil.

Enquanto Castro defendia um poder central forte, o próximo administrativista alinhou seu discurso acadêmico aos propósitos do partido político do qual fez parte e elegeu-se deputado por cinco legislaturas, o Partido Republicano Rio-Grandense. Alcides Cruz⁴⁴⁴ publica *Noções de Direito Administrativo Brasileiro* em 1910, e não deixa de criticar a obra do pioneiro republicano Viveiros de Castro.

⁴⁴⁴ Alcides de Freitas da Cruz nasceu em Porto Alegre, em 14 de maio de 1867, oriundo de uma família presente nas campanhas da Cisplatina e da Revolução Federalista, presente também na consolidação da República. Estudou na Escola Militar da Província de São Pedro do Rio Grande do Sul, alcançando o grau de agrimensor em 1885. Depois, matriculou-se na Faculdade de Direito de São Paulo em 1891, colando grau de bacharel em Direito e tornando-se um dos fundadores e lente da Faculdade de Direito de Porto Alegre, hoje unidade da UFRGS, onde lecionou Direito Administrativo e Filosofia do Direito. Também foi membro correspondente do Instituto Histórico e Geográfico de São Paulo. Além de destacar-se como Professor, Alcides Cruz também teve uma carreira política notável. Foi chefe de gabinete de Julio de Castilhos, Presidente do Estado por duas vezes e um dos autores da Constituição Republicana de 1891. Também foi deputado por cinco legislaturas, entre 1891 e 1916, pelo PRR, Partido Republicano Rio-grandense, Partido que

O argumento central de Alcides Cruz no tocante à temática da centralização-descentralização vem justamente na defesa da autonomia municipal. E essa era uma das principais pautas do PRR, que lutava pelo federalismo, pela eleição direta dos chefes do Executivo federal, estadual e municipal, pelo voto livre e público, e pela mais ampla liberdade possível. Cruz não aprofunda as reflexões teóricas sobre centralização e descentralização, não apresenta objetivamente seus conceitos, mas os instrumentaliza a favor da autonomia municipal, entendida como a vantagem da descentralização, ao passo que a desvantagem da centralização era, justamente, ser o grande empecilho a ela.

QUADRO 35 - SÍNTESE DO DISCURSO DE ALCIDES CRUZ

	Sim-Não	Qual
Conceituação de Centralização	Não	X
Conceituação de Descentralização	Não	X
Vantagens da centralização	Não	X
Desvantagens da centralização	Sim	- Verdadeiro empecilho à autonomia municipal - A centralização administrativa pesava sobre o município
Vantagens da descentralização	Sim	Autonomia municipal
Desvantagens da descentralização	Não	X
Tutela das localidades	Não	X
Conclusão	Sim	Descentralizador

FONTE: A autora (2025).

Até agora nenhum dos administrativistas da Primeira República teceu algum comentário positivo sobre a centralização, sempre a identificando ao retrógrado período imperial, adjetivando-a negativamente. As antigas clivagens entre (des)centralização política e administrativa também são atenuadas, pois os autores agora concentram-se mais em tratar dos modelos de centralização e descentralização administrativa.

Isso se percebe bem no texto de Porto Carreiro⁴⁴⁵. Em *Lições de Direito Administrativo*, datadas de 1918, o autor constrói um discurso até então inédito em

governou o Rio Grande do Sul durante toda a Primeira República, com fieis adeptos do regime republicano, inspirados no Manifesto Republicano de 1870.

⁴⁴⁵ Nascido em 1865 na cidade de Recife, capital do Estado de Pernambuco, Carlos da Costa Ferreira Porto Carreiro cursou a Faculdade de Direito de Recife, onde tornou-se depois Professor. Filho de tabelião, dedicava-se também à literatura, especialmente a escrita de poemas, além de ter exercido

que coloca como sinônimos a descentralização política e federalismo, ao passo que a descentralização administrativa nada mais é do que o esforço no sentido de reagir contra os excessos centralizadores, e por isso não é um sistema, mas sim uma *tendência*, uma aspiração de autonomia, que pode ir mais ou menos longe.

Conceitua centralização *do governo* como “a *concentração de todos os exercícios da soberania em poderes centrais que representam, só eles, o Estado em todas as relações de direito político*”; e descentralização administrativa, para ele, é “um sistema que tem por núcleo a administração central, na qual se inserem todos os ramos da atividade do Estado numa trama única, uniforme e homogênea, igualmente dependente do centro administrativo”⁴⁴⁶. Faz referência a Hauriou quando afirma que a diferença entre descentralização administrativa e federalismo é o fato de que as províncias descentralizadas não têm poder legislativo, ao passo que os Estados federados conservam um certo poder legislativo. Mas esclarece que tal distinção não é exatamente correta, pois a descentralização política (ou federação) não se distingue apenas pela autonomia do poder legislativo, mas também parte do exercício do poder político local⁴⁴⁷. Ou seja, para Porto Carreiro descentralização política era sinônimo de federalismo, uma explicação inédita entre os administrativistas analisados até então.

Já a descentralização nada mais seria do que o esforço no sentido de reagir contra os excessos centralizadores, e por isso não é um sistema, mas sim uma *tendência*, uma aspiração de autonomia, que pode ir mais ou menos longe. Como elementos característicos da descentralização – e, supõe-se, que se trata da descentralização administrativa – Porto Carreiro enumera: libertar as localidades da ação do poder central, conservando-as, porém, no limite de suas próprias atribuições; emancipação da tutela do centro no tocante à gestão dos interesses regionais; engrandecimento da esfera de ação do indivíduo, da família e das sociedades privadas; personalidade jurídica dos centros políticos ou administrativos regionais; predominância do sistema representativo sobre o burocrático; restrição da hierarquia

também a função de tradutor. No auge de sua carreira como escritor, ocupou a quarta cadeira da Academia Pernambucana de Letras.

⁴⁴⁶ CARREIRO, Carlos Porto. **Lições de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Oficinas Gráficas do Jornal do Brasil, 1918. p.72.

⁴⁴⁷ *Ibid.*, p.73.

administrativa emanada do centro, e formação de estruturas hierárquicas mais simples nos vários centros autônomos⁴⁴⁸.

Para ele, a república federativa é o tipo perfeito e acabado de descentralização política, e deve acarretar a descentralização administrativa em tudo que interessa à vida regional. Na prática, porém, Porto Carreiro exemplifica que no Brasil a forma federativa não obteve êxito em romper “*todos os laços administrativos que prendiam à União os Estados*”, e a exagerada descentralização política inaugurada pelo regime republicano fez com que houvesse poucos serviços federais nos diversos departamentos da federação, ou seja, poucos ou quase nenhum representante da União nos diversos Estados⁴⁴⁹.

Mas apesar do seu posicionamento favorável ao regime federativo, Porto Carreiro lamenta a forma equivocada com que esse modelo de Estado foi implementado pela Constituição da República brasileira, pois as províncias não tinham ainda realizado o necessário “*aprendizado administrativo e político*” que lhes permitisse gozar de sua autonomia, ou seja, muitas delas sequer tinham condições de vida própria, seja pela falta de capacidade econômica ou até mesmo cultural. Mas sem poder recorrer a outra saída, pois imprudente o retorno à forma unitária, restava ao Governo Provisório apenas plasmar a federação pelos moldes descentralizados existentes⁴⁵⁰. Ou seja, ainda que o processo federativo não tenha sido, na prática, aquele pregado pelos políticos e entusiastas, não havia, para Porto Carreiro, outra alternativa ao Governo Provisório, uma vez que a centralização monárquica não era mais uma opção viável. Mas faltava às Províncias justamente o aparelhamento administrativo necessário para que esse avanço federativo de fato acontecesse, já que ausente uma estrutura político-administrativa compatível e adequada. Assim:

QUADRO 36 - SÍNTESE DO DISCURSO DE PORTO CARREIRO

continua

	Sím-Não	Qual
Conceituação de Centralização	Sim	A concentração de todos os exercícios da soberania em poderes centrais que representam, só eles, o Estado em todas as relações de direito político

⁴⁴⁸ CARREIRO, 1918, p.73-74.

⁴⁴⁹ *Ibid.*, p.74.

⁴⁵⁰ *Ibid.*, p.67-68.

Conclusão

	Sim-Não	Qual
Conceituação de Descentralização	Sim	A descentralização administrativa é um sistema que tem por núcleo a administração central, na qual se inserem todos os ramos da atividade do Estado numa trama única, uniforme e homogênea, igualmente dependente do centro administrativo
Vantagens da centralização	Não	X
Desvantagens da centralização	Não	X
Vantagens da descentralização	Não	- Libertar as localidades da ação do poder central, conservando-as, porém, no limite de suas próprias atribuições; - Emancipação da tutela do centro no tocante à gestão dos interesses regionais; - Engrandecimento da esfera de ação do indivíduo, da família e das sociedades privadas; - Personalidade jurídica dos centros políticos ou administrativos regionais; - Predominância do sistema representativo sobre o burocrático; - Restrição da hierarquia administrativa emanada do centro - Formação de estruturas hierárquicas mais simples nos vários centros autônomos
Desvantagens da descentralização	Não	X
Tutela das localidades	Não	X
Conclusão	Sim	Descentralizador

FONTE: A autora (2025).

Muito embora entenda o federalismo como a forma mais perfeita de descentralização política, Porto Carreiro não deixa de tecer suas críticas à forma federativa brasileira, cujo exagero fez com que houvesse poucos serviços federais nos diversos departamentos da federação, ou seja, poucos ou quase nenhum representante da União nos diversos Estados⁴⁵¹. Percebe-se que Porto Carreiro, neste ponto, alinha-se a Alcides Cruz e aos renovados liberais republicanos na defesa do fortalecimento dos poderes da União em face dos Estados.

O penúltimo administrativista da Primeira República é autor do seu discurso mais interessante. Oliveira Santos⁴⁵² pode ser apontado como um saudoso

⁴⁵¹ CARREIRO, 1918, p.74.

⁴⁵² Magistrado do Rio Grande do Norte, crítico ferrenho da República, chegou ao posto de redator principal do primeiro jornal diário da capital potiguar, o *Diário do Natal*, no qual comparava a nascente República brasileira com a extinta Monarquia, sempre pendendo favoravelmente a esta última. Foi, assim, o representante mais erudito do pensamento monarquista conservador no Rio Grande do Norte. Chegou a ser candidato à deputado, pelo Partido Conservador, nas eleições de 1889, e apenas três meses antes da Proclamação da República declarou abertamente que a República “foi e sempre será menos favorável à liberdade do que a Monarquia constitucional”. Sua biografia também é marcada pela visão negativa do povo brasileiro, sendo o principal representante desta corrente no Rio Grande do Norte. Ver em BUENO, Almir de Carvalho. **Visões de República**: ideias e práticas no Rio Grande do Norte (1880-1895). Natal: EDUFERN, 2016. p.85.

monarquista, ou um republicano contrariado. Embora tenha se posicionado explicitamente favorável ao regime descentralizado, não deixou de observar que a descentralização deveria ser gradual em um *governo ignorante*, como se deu no período monárquico. Do contrário, melhor seria um sistema centralizado de poder.

QUADRO 37 - SÍNTESE DO DISCURSO DE OLIVEIRA SANTOS

	Sim-Não	Qual
Conceituação de Centralização	Sim	Concentração de poderes
Conceituação de Descentralização	Não	É a repartição pelos governos dos Estados e dos municípios dos poderes que entendem com a administração dos públicos negócios peculiares a cada um dos ditos Estados ou municípios
Vantagens da centralização	Não	X
Desvantagens da centralização	Não	X
Vantagens da descentralização	Não	X
Desvantagens da descentralização	Não	Quando for aplicada a um governo ignorante, afeito à inércia, carecido de estímulos e de atividade própria. Nestes casos, a descentralização deve ser gradual
Tutela das localidades	Não	X
Conclusão	Sim	Descentralizador

FONTE: A autora (2025).

Oliveira Santos segue a tendência iniciada pelos administrativistas brasileiros após a Proclamação da República de construir um discurso em torno da noção de interesse público, um conceito polissêmico que se constitui a partir das circunstâncias do momento, servindo para legitimar a ação benevolente e indispensável do Estado. Trata-se de um argumento circular no qual o Estado identifica o que é o interesse público em determinada situação e age de acordo com a sua própria definição, legitimando a sua intervenção.

Citando Colmeiro, indica como características fundamentais da administração a analogia às leis políticas do país; atividade; centralização; independência e responsabilidade. Afirma que Colmeiro está certo em todos esses pontos, menos no que tange à centralização, isso porque os povos prosperam e avançam em civilização, demonstrando que podem ser bem governados em ambos os regimes, centralizados ou descentralizados. E entre os dois sistemas, Oliveira é então muito claro ao afirmar

“*eu prefiro a descentralização*”, por ser aquele que melhor se concilia com as legítimas aspirações de um povo livre⁴⁵³.

Conceitua centralização como “*concentração de poderes*”, ao passo que a descentralização é “*a repartição pelos governos dos Estados e dos municípios dos poderes que entendem com a administração dos públicos negócios peculiares a cada um dos ditos Estados ou municípios*”. Citando o chileno Lastarria, afirma que a centralização administrativa é sinônimo de opressão, incompatível com o governo democrático representativo, que deve conciliar o direito de um povo livre com a plena independência dos direitos sociais, e por isso a descentralização é uma necessidade das sociedades modernas. Mas Oliveira Santos faz uma ressalva: será a descentralização administrativa um mal quando for aplicada a um governo ignorante, afeito à inércia, carecido de estímulos e de atividade própria. Nestes casos, a descentralização deve ser gradual⁴⁵⁴. Para ele, o Ato Adicional de 1834 foi uma medida oportuna, decretada por força de necessidades, cuja satisfação o país reclamava⁴⁵⁵.

É interessante como Oliveira Santos mobiliza um discurso que é ao mesmo tempo amplamente favorável à descentralização, entendida como o mais lógico e moderno que pode existir, mas é aquela promovida pelo Ato Adicional de 1834, ou seja, a descentralização que se vivia dentro do sistema monárquico. Inclusive, ele é o único autor que claramente afirma a existência de autonomias provinciais dentro do Império. Esse discurso se coaduna com a postura política do autor, e mesmo quando já conformado com a República, não deixou de reafirmar sua crítica ao sistema então vigente.

Nos últimos anos da Primeira República o discurso descentralizador é coroado na obra de Aarão Reis, publicada em 1923. Argumentando que o sistema federativo descentralizado substituiu o funesto sistema centralizado imperial, tendo nos Estados Unidos o maior exemplo e modelo federal, o engenheiro não poupou esforços para defendê-lo em seu *Direito Administrativo Brasileiro*.

Veja-se no quadro abaixo:

⁴⁵³ SANTOS, Oliveira. **Direito Administrativo e Sciencia da Administração**. Rio de Janeiro: Labor Omnia Vincit, 1919. p.305.

⁴⁵⁴ *Ibid.*, p.320.

⁴⁵⁵ *Ibid.*, p.320-321.

QUADRO 38 - SÍNTESE DO DISCURSO DE AARÃO REIS

	Sim-Não	Qual
Conceituação de Centralização	Sim	Acentuada concentração da vida nacional, determinada pela centralização da ação governamental, exercida, diretamente, pelos próprios altos poderes públicos da nação, da própria localidade em que se acham eles, materialmente, instalados
Conceituação de Descentralização	Não	Acentuada tendência para que a ação do governo – política, jurídica e administrativa – se exerça de modo que possa a vida nacional expandir-se e desenvolver-se, com razoável uniformidade, por todo o território ocupado pela nação
Vantagens da centralização	Não	X
Desvantagens da centralização	Não	X
Vantagens da descentralização	Não	Autonomia municipal
Desvantagens da descentralização	Não	X
Tutela das localidades	Não	X
Conclusão	Sim	Descentralizador

FONTE: A autora (2025).

Voltando ao tema da autonomia municipal como vantagem da descentralização, Reis não se preocupa tanto em formular grandes reflexões sobre os conceitos de centralização e descentralização, partido de um claro pressuposto da supremacia deste último sistema. Mas, reforçando a ideologia liberal republicana, também critica a exagerada autonomia que os Estados adquiriram no novo desenho federal⁴⁵⁶, demonstrando não renunciar ao centro, à ideia de condução política única da nação.

O elemento mais marcante da sua obra, no entanto, é o fato de que ela já demonstra as variações discursivas que atingem a doutrina do período, reestruturando as preocupações do direito administrativo, que agora definitivamente adquiria seu viés interventor na sociedade, buscando satisfazer o interesse público e a felicidade geral da nação por meio da ativa atuação estatal. É que, especialmente no quadriênio de governo do Presidente Rodrigues Alves e do Prefeito do Rio de Janeiro Pereira Passos, os engenheiros foram alçados a condição dos grandes profissionais da nação, contando com um elevado prestígio social. Sua função foi de grande valia na transformação dos espaços públicos das capitais brasileiras que precisavam, como

⁴⁵⁶ REIS, Aarão. **Direito Administrativo brasileiro**. Rio de Janeiro: Oficinas Gráficas Villas-Boas & C., 1923. p.236.

também já visto, reconstruir-se nos moldes europeus tanto visados⁴⁵⁷. Assim, o lançamento da obra de Aarão Reis vai ao encontro daquilo que se esperava como o discurso dos engenheiros – grandes profissionais da nação – cujas ações interventivas foram devidamente legitimadas pelo discurso do interesse público, resguardado pelo Estado bom e cooperador em detrimento dos individualismos e egoísmos do homem. Trata-se, portanto, da obra que mais dá ênfase ao discurso sobre os interesses coletivos e a influência do Estado na construção da ordem e do progresso, na qual cada novo capítulo introduzido é justificado por esse discurso. Também é o primeiro trabalho que explicitamente elogia o posicionamento de um Presidente do período e, fazendo alusão à Revolta da Vacina, justifica e legitima juridicamente as ações estatais.

Se a realidade política da Primeira República foi a consagração de um modelo liberal conservador liderado por Campos Sales⁴⁵⁸, no discurso dos administrativistas foi vencedor um modelo liberal repaginado opositor, que mesmo admitindo a descentralização não deixava de defender o imprescindível fortalecimento dos poderes da União. Além das ideologias políticas dos autores, sugere-se que esse posicionamento seja proveniente da contaminação do elemento de continuidade que atravessa esse novo período da disciplina em relação ao momento constituinte imperial, quando os autores buscavam, essencialmente, contribuir na construção de uma nova ordem política e jurídica para o país ao redor da figura do Imperador. Dito de outro modo, há uma continuidade entre o discurso de legitimação do centro, representado pelo Imperador na primeira fase de constituição da disciplina, e agora representado pelos poderes da União na Primeira República e seu rearranjo federal. Ainda assim, já ao final do período o viés interventor torna-se a principal preocupação dos autores.

No Brasil, atualmente, os conceitos de centralização e descentralização possuem um núcleo mais ou menos comum: trata-se de técnicas de cumprimento de competências administrativas que se diferenciam essencialmente pela noção de entidade. Enquanto na centralização as competências são gerenciadas por uma única pessoa jurídica governamental (União, Estados, DF ou Municípios), na

⁴⁵⁷ SCHWARCZ, Lília Moritz. **História do Brasil Nação: A Abertura para o Mundo (1889-1930)**. v. 3. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012. p.22.

⁴⁵⁸ LYNCH, 2016.

descentralização as competências são distribuídas a pessoas jurídicas autônomas criadas pelo Estado para desempenho de determinada finalidade (autarquias, fundações públicas, empresas públicas, e sociedades de economia mista). Essas entidades, por serem dotadas de personalidade jurídica própria, respondem judicialmente pelos prejuízos causados por seus agentes públicos⁴⁵⁹. Diferentemente da desconcentração, que trata de uma divisão interna de competências pela via dos órgãos administrativos, na descentralização temos a transferência de competências a outra pessoa, física ou jurídica⁴⁶⁰. Em resumo, descentralizar, atualmente, diz respeito à criação de entes públicos, seja políticos (União, Estados, DF e Municípios), ou pessoas jurídicas autônomas de caráter meramente administrativo (autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista).

Enquanto os administrativistas da segunda metade do XIX e início do XX ocupavam-se muito mais em realizar uma divisão entre centralização política e administrativa, baseados na teoria de Tocqueville, os conceitos hoje deixaram de lado tal discussão, limitando-se a destacar que apenas os entes políticos do país (União, Estados, DF e Municípios) possuem capacidade administrativa e política, ao passo que os entes da administração descentralizada (autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista) não têm competências políticas, inclusive esta é uma de suas características principais.

Em termos gerais, no Brasil, a descentralização proposta pelos administrativistas da segunda metade do XIX e início do XX aproximava-se muito mais ao que hoje entendemos por desconcentração, ou seja, a distribuição de competências na hierarquia de uma mesma pessoa, buscando preservar os poderes no centro. No recorte temporal escolhido para esta pesquisa o país passava por transformações políticas profundas, com a própria alteração do regime político, e a disciplina exercia uma função diversa, seja para legitimar o Império ou para sustentar as intervenções excludentes da oligárquica Primeira República. A *esterilização* dos

⁴⁵⁹ É a visão de: MAZZA, Alexandre. **Curso de Direito Administrativo**. 14 ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024. E-book. p.133. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553620296/>. Acesso em: 8 fev. 2025.; ALVES, Felipe D. **Manual de Direito Administrativo**. 1 ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024. E-book. p.16. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553620760/>. Acesso em: 8 fev. 2025.

⁴⁶⁰ PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. **Direito Administrativo**. 37. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024. E-book. p.451. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559649440/>. Acesso em: 8 fev. 2025.

conceitos caros à matéria, ou seja, seu progressivo distanciamento dos discursos políticos, a modernização do discurso e sua reorientação em direção a uma perspectiva mais funcional ocorre só no decorrer da Era Vargas, quando a disciplina efetivamente se transforma em dispositivo de ação técnica do Estado⁴⁶¹.

3.5.2 SÍNTESE

Os doze manuais de direito administrativo publicados entre o Império e a Primeira República refletem as peculiaridades que circundam a própria realidade histórica brasileira. Do primeiro período, foram analisadas seis obras, sendo as quatro primeiras visivelmente favoráveis ao modelo centralizador (Rego, Cabral, Uruguai e Mendonça), seguidas de um discurso mais moderado (Ribas) e retornando ao centralizador (Oliveira), já na transição para a Primeira República.

Das quatro primeiras, nota-se um esforço inicial dos autores em legitimar, política e juridicamente, o Império brasileiro, além de tratar-se de uma etapa de construção do próprio aparato administrativo, enfrentando todas as dificuldades de um país muito grande, de economia agrária e com estruturas sociais precarizadas. Unidade e uniformidade da administração são os vocábulos-chave dos conceitos formulados por Rego e Cabral, ao passo que as vantagens da centralização são diretamente vinculadas a sustentação do Império nos discursos de Cabral e Uruguai. Este último inaugura, em terras brasileiras, o discurso de separação das esferas de descentralização a partir dos interesses públicos.

Dito de outro modo, esses quatro primeiros autores mobilizam o conceito de centralização a partir de discursos que tendem a legitimar o Império brasileiro, ou seja, nesta fase embrionária da disciplina centralização significava muito mais a ideia de criar um Estado, substituindo a antiga lógica de organização territorial baseada em elementos não territoriais para, agora, construir o aparato administrativo em si.

A partir de Ribas, já em 1866, percebe-se uma diminuição dos discursos de legitimação do poder imperial, já estabilizado com o segundo reinado, e devidamente influenciado pelas questões sociais e políticas do período. Em Ribas podemos encontrar argumentos mais contundentes sobre as desvantagens da centralização no

⁴⁶¹ GUANDALINI JUNIOR, Walter. **A Construção Jurídica do Estado Administrativo**: temas do direito administrativo brasileiro no século XIX. Livro no prelo.

sentido de *desabituar o homem a preocupar-se com os negócios das localidades, extinguindo o zelo por esses interesses, ou obstar a reprodução de forças*; e Oliveira sugere que a centralização *enerva o povo, que acostumado a esperar tudo do poder central perde a própria força, inutilizando-se*. A partir deles, já se encaminhando para a transição monárquico-republicana, centralização passa a ser relacionada com uma série de vícios subjetivos do homem.

Há um detalhe que merece atenção sobre a produção teórica ainda nessa fase imperial. A questão da relação centro-localidades passava pela questão da autonomia municipal versus administração provincial. Quando os autores tratavam de uma estrutura centralizada, o faziam pensando em uma relação entre o governo central e a administração das províncias, por meio de representantes. Porém, a administração municipal se tornava um entrave nesta operação, pois os municípios possuíam uma racionalidade distinta das províncias. O discurso jusnaturalista, fortemente influenciado pelo discurso católico, entendia os municípios como uma associação espontânea e natural, uma grande família, o que sustentava sua relativa autonomia e autogestão em relação ao restante do Estado. Conciliar essa força municipal autônoma com uma estrutura centralizada de poder gerava um certo desconforto entre os autores⁴⁶², obstáculo que só foi superado na transição monárquico-republicana, quando autores como Viveiros de Castro (1906) puderam defender mais explicitamente a autonomia municipal como *engrandecimento da esfera da ação do indivíduo e da família, e isso não significa uma postura egoísta ou individualista, ao contrário, encaminha o homem e aproveita-o em benefício da sociedade*⁴⁶³. E com Alcides Cruz (1910) e Aarão Reis (1923), o discurso de base jusnaturalista se transforma, associando agora autonomia municipal ao conceito de descentralização.

A partir da Proclamação da República, todos os autores se tornam explicitamente favoráveis ao sistema descentralizador, agora identificando a centralização com o Antigo Regime e a tirania (Viveiros de Castro), além de ser vista como empecilho à autonomia municipal (Cruz e Aarão Reis). A defesa da liberdade também ganhou espaço nos discursos dos administrativistas.

⁴⁶² CASTRO, 1906, p. 287.

⁴⁶³ CASTRO, *loc. cit.*

Mas a doutrina de direito administrativo da Primeira República sofreu o impacto das profundas alterações da transição monárquico-republicana. Desde o novo arranjo político com o federalismo, passando pelas transições econômicas e o deslocamento da produção do café do Rio de Janeiro para o oeste paulista, e culminando com a abolição da escravatura e a nova massa social, tudo isso refletiu na modernização da disciplina, que não foi imune a essa série de profundas transformações sociais que se aceleraram ao longo do primeiro período republicano. Se não mais precisavam contribuir com a construção de um Estado, um aparato administrativo até então inexistente, e legitimá-lo em torno do Imperador, agora poderiam de fato tratar da aglutinação desta máquina administrativa, ou sua dispersão ao longo do território. Um Estado descentralizado significava também um Estado capilarizado e presente, pronto para intervir em uma sociedade em rápida transformação, que exigia novos serviços públicos e uma ativa ordenação da vida urbana e promoção do desenvolvimento econômico e social. Mas a intervenção na sociedade civil, dentro da moldura da Primeira República, se dava no espírito do liberalismo conservador que caracteriza o pensamento da época, uma visão elitista e oligárquica da ordem. Se a descentralização era necessária para assegurar o desenvolvimento nacional, esse processo trazia consigo uma nova camada de *classes perigosas* como pobres, negros e imigrantes⁴⁶⁴.

A ruptura na ordem jurídico-política que o advento do federalismo causou impactou na produção doutrinária, e não deixa de ser um direito administrativo em transição porque todo esse conjunto de reorganizações político-sociais se dá em um contexto elitista, oligárquico e coronelista, tendo como vencedor, na prática, um projeto liberal defensor da soberania dos Estados a partir da leitura norte-americana pré-guerra civil, notadamente com a política dos governadores idealizada por Campos Sales. Logo, a doutrina de direito administrativo foi ineficaz em absorver todas essas transformações e paradoxos, reiteradamente anunciando rupturas com o passado e se auto anunciando como inédita.

⁴⁶⁴ GUANDALINI JUNIOR, Walter; TEIXEIRA, Livia Solana Pfuetzenreiter de Lima. Um Direito Administrativo de Transição: o conceito de direito administrativo na cultura jurídica da Primeira República Brasileira (1889-1930). **Direito, Estado e Sociedade**, Rio de Janeiro, n. 58, p.422-459, jan./jun 2021. Disponível em: <https://revistades.jur.puc-rio.br/index.php/revistades/article/view/1193>. Acesso em: 5 mar. 2025.

De todo o modo, o conceito de federalismo, apesar de formalmente incluído nos debates dos manuais de direito administrativo, não deixou de ser alvo de críticas dos autores, que seguiam a linha liberal norte-americana pós-guerra civil que admitia a necessidade da manutenção de um centro de poder forte. Ou seja, se no Império a legitimação do centro se relacionava com a necessidade de construir um discurso que sustentasse o poder imperial, agora seguia para a defesa da União, que deveria zelar pela estabilidade da nação e a coesão entre os Estados.

Assim, mobilizando ambos os conceitos, que se apresentam em polos aparentemente opostos, o fortalecimento de um poder central seguia presente nos discursos dos autores, seja para construir o aparato administrativo estatal, na fase embrionária da disciplina, ou então para manter a integridade da nação e, com isso, intervir ativamente na sociedade, já na Primeira República.

4 DISCURSOS, CONTEXTOS E COMPARAÇÕES

No capítulo anterior o foco de análise se restringiu aos cinco países escolhidos nesta pesquisa: Espanha, Portugal, México, Argentina e Brasil, nessa ordem. Cada subcapítulo correspondeu a um país, e depois de realizado um apanhado geral dos eventos histórico-políticos de cada localidade, buscou-se aprofundar o estudo direto das fontes primárias destacadas (doutrinas de direito administrativo publicadas no recorte temporal escolhido), entrelaçando o discurso dos autores com seu contexto de produção. A partir das tabelas confeccionadas e das sínteses redigidas, o propósito deste capítulo, agora, é comparar os discursos dos administrativistas daqueles países e naquele recorte temporal, construindo modelos de comparação possíveis a partir de categorias-chave dos discursos.

O método da história comparada apresenta-se como uma ferramenta interessante para trabalhar os resultados da análise do discurso, conectando conceitos que aparentam similaridade, ou destacando suas diferenças⁴⁶⁵. A comparação não deixa de ser a simples tarefa de apresentar certas analogias entre os objetos destacados, encontrando semelhanças e diferenças e, na medida do

⁴⁶⁵ Sobre as interdependências entre traduções legais e direito comparado, ver ENGBERG, Jen. Comparative Law for Legal Translation: Through Multiple Perspectives to Multidimensional Knowledge. *International Journal for the Semiotics of Law*, v. 33, p.263-282, 2020. Disponível em: <https://pierre-legrand.com/ewExternalFiles/Engberg.pdf>. Acesso em: 5 mar. 2025.

possível, explicar umas e outras⁴⁶⁶. Logo, se estamos buscando analisar o trânsito de conceitos em determinados espaços diversos, em última análise o que estamos buscando é comparar, é encontrar as semelhanças e as diferenças do que se observa nesse movimento.

Comparar é uma forma específica de propor e pensar as questões envolvendo culturas diferentes, locais diferentes, compartimentos diferentes. Na nossa vida cotidiana realizamos comparações o tempo todo, nos ajudando precisamente a compreender a partir das bases mais conhecidas e seguras aquilo que nos é apresentado como novo, seja identificando semelhanças ou diferenças. Deste modo, comparar é um gesto espontâneo e quase intuitivo, uma prática que exercitamos em nossas atividades mais corriqueiras, que surge com especial intensidade e necessidade quando temos diante de nós uma situação nova ou uma realidade estranha⁴⁶⁷.

É nesse momento que a comparação se desvela como um método eficaz para lidar com o diferente, com o estranho, pois é o processo de analisar um objeto novo, diverso, a partir de um mais conhecido, fazendo analogias e identificando o que é igual e o que é diferente. A proposta comparatista conduz o pesquisador ao exercício da alteridade, pois reconhece que tanto os conceitos estrangeiros como também os nacionais se encontram, justamente, localizados, situados e imersos numa cultura própria, admitindo assim a busca por discursos plurais, reconhecendo a impossibilidade de identificação de uma verdade universal ou de um ponto de origem, mas possibilitando a compreensão do conceito dentro da dimensão cultural de determinada sociedade historicamente localizada⁴⁶⁸.

Afastando-se de uma atitude positivista, a história comparada não deixa de ser um processo complexo, pois a ideia principal é de que um texto não se reduz àquilo que é visível, às palavras da página, e esse entorno, esse contexto é o local de estranhamento. O papel do comparatista, então, é atribuir um significado a esse direito *do outro*, completamente diferente do seu⁴⁶⁹. Assim, essas indeterminações e estranhamentos que a proposta comparatista apresenta não são, de modo algum,

⁴⁶⁶ BLOCH, Marc. Para uma história comparada das sociedades europeias. In: **Revue de synthèse Historique**, t. XLVI, p.15-50, 1928.

⁴⁶⁷ BARROS, José D'Assunção. **História Comparada**. Rio de Janeiro, Vozes, 2014. p.17.

⁴⁶⁸ LEGRAND, 2021.

⁴⁶⁹ LEGRAND, Pierre. **Como ler o direito estrangeiro**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2018. p.99.

empecilhos ou entraves à pesquisa, muito pelo contrário, são ferramentas para lançar um olhar atento àquilo que tanto já se sublinhou como imprescindível: compreender o contexto do texto.

Apresenta-se, portanto, ao jus-historiador, um movimento dinâmico que não deve escapar de sua perspectiva crítica: de um lado a ininterrupta circulação dos conceitos em espaços transnacionais não geograficamente limitados pela ideia de Estado; e, por outro, a sua tradução e sua necessidade de adaptação às particularidades locais. Em meio a isso a história comparada apresenta-se como o método capaz de conduzir a uma análise profunda dessa dinâmica.

No caso desta pesquisa, buscou-se definir um elemento que atravessa as realidades jurídico-políticas a serem comparadas: os discursos sobre centralização e descentralização mobilizados pelos administrativistas em seus manuais publicados entre 1843 e 1923. Após a análise discursiva, e partindo das premissas acima formuladas, a comparação será realizada da seguinte maneira: no primeiro subcapítulo será formulada uma revisão da construção histórico-política das nações ibero-americanas escolhidas em perspectiva comparada, partindo do império ibérico para as colônias, de modo que seja possível colocar em uma perspectiva macro o processo de formação dos Estados ibero-americanos ao longo do XIX; no segundo subcapítulo serão colocadas lado a lado as tabelas confeccionadas ao longo do segundo capítulo, estas que são resultado da análise do discurso dos administrativistas em seus manuais, e a partir delas serão retiradas as estruturas discursivas semelhantes e destacadas as divergentes; no terceiro subcapítulo, serão destacados os discursos divergentes, que não se enquadram nas categorias de comparação formuladas.

4.1 COMPARAÇÕES GERAIS ENTRE OS PAÍSES

A comparação dos discursos sobre centralização e descentralização mobilizados pelos administrativistas dos países escolhidos demonstra que os vocábulos não possuem conceitos fixos ou pré-determinados. Ao contrário, trata-se de significações moldadas pelos contextos políticos, sociais e históricos, revelando um rico panorama.

Na Espanha, o movimento centralizador esteve inicialmente ligado à construção do próprio aparato administrativo estatal. Na fase inaugural da matéria,

autores como Posada de Herrera e De la Serna defendiam a centralização como um meio de consolidação da unidade, postura essencial para organizar uma administração ainda em formação. Dito de outro modo, o conceito *centralização*, nesta fase embrionária da disciplina, significava muito mais construção do que de fato aglutinar em um só poder uma estrutura administrativa pré-existente. Nesse momento, também, o federalismo era ainda associado à anarquia e desordem. Com o avanço do século XIX e a influência da filosofia krausista, emergiram discursos moderados e descentralizadores, como os de Azcárate e Mellado, destacando, agora, a importância da liberdade individual, coincidindo com o repaginado liberalismo harmônico que dominava o cenário político. Mas nem a frustrante experiência da Primeira República ou a Restauração foram capazes de fazer ressurgir um discurso, na doutrina, favorável à centralização. No trânsito para o XX a defesa da descentralização permitiu o desenvolvimento dos discursos legitimadores da maior intervenção estatal.

Em Portugal o debate foi fortemente influenciado pela presença dos Códigos Administrativos, em especial o de 1842, que refletia uma tendência centralizadora. Os primeiros administrativistas, no entanto, embora tendentes à descentralização, viam com bons olhos a codificação, cenário que vai se alterando com o passar do século e os inúmeros intentos de alterações legislativas. Lobo d'Avila fazia uso do discurso em torno da liberdade para declarar-se favorável à descentralização, buscando a divisão das esferas de interesse público para justificá-la. A grande característica divergente do modelo lusitano foi o expresse rechaço ao federalismo, ou seja, ainda que se advogasse pela descentralização administrativa, esta não deveria levar ao federalismo. Além disso, a manutenção de um centro único de poder político revelava a opção unitarista dos republicanos.

O México apresenta uma dinâmica peculiar, marcada por um forte federalismo implantado desde a sua independência, atrelado a um discurso jusnaturalista que previa a manutenção da soberania nas localidades, fortalecendo o regionalismo. Na realidade mexicana, federalismo foi regra e os curtos momentos monárquicos, exceções. Contudo, o federalismo mexicano era marcado por uma intensa necessidade de manutenção de um centro único de poder, tanto que as *Siete Leyes* de 1836 e as Bases Orgânicas de 1843 desenharam um arranjo institucional centralizador. Além disso, mesmo sob a forma federal o México foi marcado por figuras autoritárias e até ditatoriais, como os governos de Santa Anna e Porfirio Diaz. Logo,

o discurso acadêmico, ainda que tendente à descentralização, frequentemente mascarava intenções de controle estatal sob o manto da defesa das liberdades locais.

A Argentina também adotou a forma federal desde sua independência, contudo, até meados do XIX (mais precisamente 1853) foi a forma confederal o desenho institucional dominante, ainda que o conceito se misturasse com o de federação. Assim, na realidade portenha o primeiro momento de soberania das províncias foi convertido em um modelo de construção de um centro de poder político forte, que mantivesse as localidades ligadas a uma identidade comum. Assim, os discursos tendentes à descentralização buscavam uma clara separação entre a centralização política e a descentralização administrativa, associando os discursos liberais ao unitarismo, ao mesmo tempo em que o federalismo representava a tradição.

O Brasil, por fim, passou por uma significativa transformação na fase de transição monárquico-republicana, e sofreu com a peculiaridade histórica de ter recebido a família real em seu território e adotado um modelo monárquico quando seus vizinhos lutavam pela construção de uma nação independente da metrópole. Durante o Império, autores como o Visconde do Uruguai defendiam a centralização como essencial para legitimar o Estado e organizar o aparato administrativo. Proclamada a República, a ruptura promovida pela adoção do federalismo refletiu na doutrina da disciplina, que agora identificava a descentralização com autonomia municipal e liberdade, um modelo a ser buscado. Diferentemente da realidade política, porém, os autores defendiam um centro político forte, seguindo a linha unitarista liberal norte-americana pós-guerra civil.

Comparando as realidades destas nações, em uma perspectiva macro e de longo alcance, observa-se que ambos os conceitos, centralização e descentralização, transformaram-se em um importante instrumento para a construção dos Estados e a consolidação do poder político.

Na Espanha e no Brasil, em meados do XIX, na fase embrionária da disciplina, o conceito de centralização significava muito mais a construção de um aparato administrativo até então inexistente, que sofria os impactos das dificuldades de sua instituição nos territórios daquelas nações⁴⁷⁰. Enquanto a realidade espanhola lutava

⁴⁷⁰ Este argumento é desenvolvido com perfeição por Walter Guandalini Junior no seguinte trecho: “Embora sejam distintas as configurações de espacialidade e juridicidade existentes na Espanha e

contra o fantasma da desintegração, a brasileira buscava legitimar e dar sustentação ao Império, construído sob as bases de um modelo centralizador. E se na Espanha o federalismo era associado à anarquia, no Brasil era rechaçado porque representava a causa das turbulências vividas nos países americanos vizinhos, que lutavam para construir suas nações e ingressar definitivamente na modernidade sob a forma federal, o que, obviamente, não os isentava de tensões. Na transição para o XX, a Primeira República espanhola serviu de modelo para outras experiências federais, inclusive a brasileira, momento em que o discurso descentralizador emerge como uma possível resposta às demandas por participação cívica e autonomia local. Já construídos os aparatos administrativos destas nações, os conceitos adquiriam outras significações.

Se por um lado identificamos essas aproximações entre Espanha e Brasil, é possível salientar as diferenças entre essas nações e a Argentina e México. Enquanto as primeiras sofreram a influência de uma estrutura monárquica ao longo do XIX, as segundas constituíram-se como nações federais, onde a descentralização era característica inerente aos seus modelos. Argentina e México receberam a notícia da invasão napoleônica na península ibérica e a consequente acefalia do trono espanhol como um motivo legítimo para governarem-se autonomamente enquanto não houvesse um rei que pudesse ser considerado legítimo, respeitando o poder das localidades como a mais perfeita organização política, em harmonia com a tradição religiosa e jusnaturalista. Matizadas as diferenças entre o federalismo mexicano da primeira metade do século e a fórmula confederal argentina deste mesmo período, o fato é que os discursos favoráveis à descentralização transitavam muito mais facilmente nos manuais destes países, pois em grande medida já inerentes ao sistema

no Brasil do século XIX, elas geram embaraços correlatos. Enquanto o Estado Administrativo francês pôde se construir sobre as ruínas da sociedade corporativa no espaço vazio criado à força pela ação revolucionária, Espanha e Brasil enfrentaram dificuldades para a inserção da juridicidade instituinte sobre a espacialidade preexistente: na Espanha, em razão de uma densa malha estriada de espacialidade resistente às novas práticas governamentais, materializada na persistente reação corporativa do antigo regime; e no Brasil em razão de um vazio rarefeito de espacialidade excedente às próprias possibilidades de ação governamental, materializado na carência das condições materiais necessárias para a extensão do governo até os limites do território. As dificuldades distintas geraram um problema semelhante: que papel atribuir ao direito administrativo de um Estado incapaz de administrar (por excesso de limites ou por carência de meios) o espaço sob sua autoridade". Ver em GUANDALINI JUNIOR, Walter. Muitos pontos de semelhança entre si: representações do Direito Administrativo espanhol pela doutrina administrativista brasileira no século XIX (1854-1889). **Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro**, v. 184, n. 491, jan./abr. 2023. p.61-62.

político. Por outro lado, na transição para o XX, a presença de figuras autoritárias como Porfirio Diaz, no Mexico, e Julio A. Roca, na Argentina, fizeram com que os discursos em prol da descentralização tivessem de se adaptar com a defesa de um centro político forte e robusto. De todo o modo, nestes países, federalismo e descentralização eram associados à tradição, diferentemente do que aconteceu com Espanha e Brasil.

Uma realidade peculiar e diferente de todas aquelas era a de Portugal. Primeiro porque foi o único país a adotar vários Códigos Administrativos ao longo do século XIX, e com tendência altamente centralizadora; e segundo porque a revolução republicana portuguesa rechaçou a proposta federal, o que fez com que a descentralização nunca chegasse, de fato, a ser uma realidade completa, apenas tentativas periódicas que ganhavam fôlego a partir dos projetos de reforma das codificações. Descentralização, em Portugal, não era sinônimo de federalismo, ao contrário, poderia muito bem ser um caminho para evitá-lo, mesmo reconhecendo a importância da autonomia local.

A comparação entre países é útil para articular aproximações inusitadas, como Espanha e Brasil, semelhanças já esperadas, como México e Argentina, e realidades completamente autônomas, como Portugal. De todo o modo, o contexto político foi crucial para moldar os conceitos de centralização e descentralização em cada uma das realidades particulares de cada nação.

Superadas as comparações entre países, o objetivo do próximo tópico é realizar as comparações diretamente entre os discursos dos autores, aproximando-os pelas suas semelhanças ou destacando as diferenças.

4.2 IDENTIFICANDO SIMILARIDADES: COMPARAÇÕES ENTRE DISCURSOS

Ao longo do segundo capítulo desta pesquisa foram confeccionadas tabelas com o resumo dos principais argumentos de cada autor. O propósito, agora, é identificar as estruturas discursivas que se assemelham e destacar as que divergem. A partir dessas tabelas, e antes de aprofundar a comparação entre os discursos, podemos agrupar os conceitos em ordem temporal, buscando verificar a transformação que sofreram ao longo do tempo.

Iniciamos com o conceito de centralização:

QUADRO 39 - CONCEITOS DE CENTRALIZAÇÃO

Autor	Ano	Conceito
Posada de Herrera	1843	Direcionar as instituições e atividades administrativas do país para a capital.
Colmeiro	1850	É a concentração no poder executivo de quantas forças forem necessárias para dirigir os interesses comuns de maneira uniforme. Unidade na nação e no poder, na legislação e no governo.
Cos-Gayón	1860	É a concentração, nas mãos do governo central, de todas as forças políticas necessárias para dirigir os assuntos do país.
Visconde do Uruguai	1862	Designa uma organização em que cada um dos elementos que a compõe parte do mesmo ponto central ou para ele converge.
Furtado de Mendonça	1865	É a convergência no poder executivo de todas as forças necessárias para dirigir os interesses comuns uniformemente.
Ramon Ferreyra	1866	A concentração no poder executivo das forças necessárias para dirigir os interesses comuns de maneira uniforme.
Colmeiro	1876	É a concentração no poder supremo de todas as faculdades e meios necessários para dirigir os interesses públicos de um modo vigoroso e uniforme.
Rubino de Oliveira	1884	Organização administrativa uniforme em todo o território nacional e o poder central dirige todos os negócios de interesse geral.
Fernando Mellado	1894	Consiste na concentração, em uma só mão, das faculdades inerentes ao Poder Executivo, enquanto este promova os interesses da comunidade.
Cuesta y Martin	1894	A ação de reunir em um centro comum.
Adolfo Posada	1897	Levar todas as funções ao centro e delas saírem para chegar até as extremidades.
Adolfo Orma	1914	A centralização se manifesta na inspeção e tutela que exerce o Governo sobre todos os assuntos em que os interesses gerais estejam comprometidos.
Porto Carreiro	1918	A concentração de todos os exercícios da soberania em poderes centrais que representam, só eles, o Estado em todas as relações de direito político.
Oliveira Santos	1919	Concentração de poderes.
Aarão Reis	1923	Acentuada concentração da vida nacional, determinada pela centralização da ação governamental.

FONTE: A autora (2025).

Inicialmente, a tabela permite avaliar com mais clareza a forma com que os autores conceituavam ambos os vocábulos. No caso da centralização, a conceituação inicial, de Posada de Herrera, era bastante simples e indicava apenas o direcionamento das atividades administrativas para a capital do país. Ao longo dos anos, o conceito se modifica e se aperfeiçoa, e os autores (de Colmeiro a Ramon Ferreyra) passaram a relacionar o termo com uma concentração de forças no Poder Executivo, sendo este o vetor principal da centralização administrativa. A partir de Ferreyra (com exceção de Fernando Mellado), a conceituação deixa de abordar diretamente o Poder Executivo para fazer uso de expressões mais abrangentes, como

governo, centro comum, ação governamental. Além disso, a presença da categoria interesses comuns (ou interesses gerais) é presente na composição do discurso, em harmonia com a proposta dos autores de separação das esferas (des)centralizadoras a partir dos interesses, se locais ou gerais.

A descentralização, por outro lado, foi conceituada menos vezes e de formas diversas. Vejamos:

QUADRO 40 - CONCEITOS DE DESCENTRALIZAÇÃO

Autor	Ano	Conceito
Posada de Herrera	1843	Retirar a influência da capital nos negócios das prefeituras e províncias.
Visconde do Uruguai	1862	Duas espécies: uma que aproxima o governo dos administrados e outra que encarrega eles mesmos de administrarem sua própria realidade.
Fernando Mellado	1894	Dividir os poderes e atributos da autoridade suprema, distribuindo-os entre vários outros, ligados a ela por uma certa relação de dependência.
Cuesta y Martin	1894	Atribuir aos organismos ou entidades coletivas que integram o Estado faculdades próprias para ordenar sua atividade e administrar seus interesses.
Adolfo Posada	1897	Independência relativa das divisões orgânicas do Estado.
Lucio V. López	1902	É retirar do poder as atribuições que são do indivíduo, da comunidade ou do pueblo.
Oliveira Santos	1919	A repartição pelos governos dos Estados e municípios dos poderes administrativos sobre os negócios públicos.
Aarão Reis	1923	Acentuada tendência para que a ação do governo se exerça permitindo maior expansão e desenvolvimento uniforme.

FONTE: A autora (2025).

Percebe-se que os conceitos variam desde *retirar a influência da capital* (Herrera, 1843), passando pela divisão de poderes com um certo grau de dependência, independência das divisões do Estado ou repartição de poderes administrativos. Em geral, os autores não possuem definições coesas sobre os termos, articulando-os muito mais dentro das categorias que compõem as vantagens e desvantagens de cada qual.

Para melhor organizar e visualizar os discursos, separamos os argumentos que mais ganharam força nos textos dos administrativistas das nações escolhidas. Os argumentos foram agrupados em cinco categorias: *unidade nacional; eficiência administrativa; igualdade e justiça; liberdade e valores morais e paixões.*

Vejamos:

QUADRO 41 - CATEGORIAS DE ARGUMENTOS

Categoria	Argumentos a favor da centralização	Argumentos contra a centralização	Argumentos a favor da descentralização	Argumentos contra a descentralização
Unidade nacional	Garante um Estado forte e coeso, evitando anarquia e conflitos internos	Pode se tornar autoritário e sufocar a liberdade política	Mantém a diversidade cultural e política	Pode levar a separatismos e conflitos, gerando instabilidade
Eficiência administrativa	Ação governamental mais rápida e forte	Burocracia excessiva sobrecarrega o governo central	Decisões mais ágeis e adaptadas à realidade local	Pode gerar desorganização e políticas contraditórias
Justiça e Igualdade	Políticas uniformes evitam privilégios regionais	O governo central desconhece necessidades locais	Governos locais podem tomar decisões mais justas	Pode haver abuso de poder e favoritismo local
Liberdade	Garante ordem e estabilidade	Aniquila as liberdades locais	Fortalece a liberdade e autonomia locais	Risco de desordem e desagregação
Valores morais e paixões (subjetividades)	Promove a moralidade cívica, guiando valores comuns	Vicia o espírito individual	Favorece o desenvolvimento da autonomia individual e da moralidade local	Promove favoritismos

FONTE: A autora (2025).

A primeira, *unidade nacional*, envolve todos os argumentos que compõem o discurso relacionado à manutenção da integridade territorial, evitando fragmentação. A *eficiência administrativa* reúne as ideias que se referem à capacidade de construir um sistema administrativo eficaz, ágil e organizado. *Justiça e igualdade* é a categoria onde estão alocados os argumentos relacionados à manutenção de um governo em que tais características sejam distribuídas uniformemente. As *revoluções e conflitos*, embora uma categoria muito próxima da primeira, diz respeito aos argumentos relacionados a uma possível desagregação territorial em função de instabilidades internas e a capacidade do sistema institucional de lidar com elas. No *desenvolvimento econômico* foram relacionados os argumentos que dizem respeito ao crescimento econômico nacional. Por fim, na categoria *valores morais e paixões* são reunidos os discursos que envolvem um alto grau de subjetividade.

Analisemos pormenorizadamente cada categoria.

1. *Unidade Nacional*

O discurso em prol da unidade nacional, tanto pela via da centralização como da descentralização, vem articulado nos textos dos seguintes autores: Posada de Herrera (1843); De la Serna (1843); Colmeiro (1850, 1876); Azcárate (1877); Fermin Abella (1886); Fernando Mellado (1894); Cuesta y Martin (1894); Visconde do Uruguai (1862); Furtado de Mendonça (1865); Justino Antonio de Freitas (1859); Lobo d'Avila (1874); José Frederico Laranjo (1894) e Francisco de Paula Madrazo (1857).

Quando foi utilizado como vantagem da centralização, assumiu as seguintes formas: *não há espírito de desagregação ou até mesmo de vingança* (Posada de Herrera, 1843); *cessar as resistências locais* (De la Serna, 1843); *combater a desordem* (Colmeiro, 1850 e 1876); *maior robustez do Estado, uma vez que, em tempos de perigo, toda a nação pode se mover como um só homem sob o impulso central* (Cuesta y Martin, 1894); *necessidade da centralização para manter a ordem e a coesão do Império, especialmente em um território tão grande como o Brasil* (Visconde do Uruguai, 1862); e *combate à anarquia* (Laranjo, 1859).

Quando mobilizado como desvantagem desse mesmo sistema, foi descrito da seguinte maneira: *revoluções se comunicam com uma rapidez e facilidade assombrosas* (Posada de Herrera, 1843 e Colmeiro, 1850 e 1876); *ao enfraquecer o poder central, expõe a resistências perturbadoras da paz* (Fermin Abella, 1886); *em uma eventual guerra, uma vez dominada a capital está dominado todo o país* (Fernando Mellado, 1894); *invasão estrangeira ou revolução interna: se triunfa sobre a capital acaba dominando o território que docilmente obedece ao centro* (Furtado de Mendonça, 1865); *revoluções e contra-revoluções periódicas e infrutíferas* (Laranjo, 1894); e *agrupar todas as forças da sociedade em um ponto, de modo a facilitar o contágio dos movimentos revolucionários* (Madrazo, 1857).

Apareceu também como vantagem da descentralização em Azcárate (1877), ao afirmar que *quanto mais liberdade tem os pueblos, menos chance de rebelião e desagregação por insatisfação*, e Lobo d'Avila (1874), ao sugerir que *evita as revoluções*.

Por fim, foi mobilizada como desvantagem da descentralização em Fermin Abella (1886), dizendo que *ao enfraquecer o poder central o expõe a resistências perturbadoras da paz*.

Trata-se de um discurso encontrado principalmente na Espanha, em quase todas as obras analisadas, no Brasil e em Portugal. Entre os mexicanos, aparece apenas com Francisco de Paula Madrazo, discípulo do espanhol Posada de Herrera,

e não é encontrado nas doutrinas argentinas analisadas. Sugere-se que a ausência se dá pela ampla tradição federalista de ambos os países, que contaram com um longo período (ou todo, no caso da Argentina) com um regime federal, de modo que a participação das localidades no arranjo institucional não era vista como sinônimo de desagregação, ao contrário. Como visto, tanto no México como também na Argentina, com a quebra dos vínculos com a metrópole espanhola a partir da invasão napoleônica a soberania foi retomada pelos *pueblos*, seja a partir das províncias ou do rearranjo de poder em torno das províncias, não havendo necessidade de construir um discurso voltado à legitimação de um poder central naquele momento. Madrazo é o único mexicano que destoa, mas, como visto, sua obra é praticamente uma versão resumida do livro de seu mentor espanhol.

Além disso, percebe-se que esse argumento esteve presente mais significativamente em meados do XIX (de 1843 a 1870), e vai perdendo força na transição para o XX, decerto em razão da maior estabilização dos confrontos internos e externos, eliminando o receio de uma possível desagregação.

2. *Eficiência administrativa*

Talvez essa categoria seja a mais diversificada, pois envolve vários arranjos discursivos diferentes, e aparece em pelo menos metade das doutrinas estudadas, de forma bem distribuída ao longo dos anos. Está presente em: Posada de Herrera (1843); De la Serna (1843); Cos-Gayon (1860); Fermin Abella (1886); Fernando Mellado (1894); Teodosio Lares (1852); Madrazo (1857); Castillo Velasco (1874); Eduardo Ruiz (1888); Manuel Cruzado (1895); Adolfo Orma (1914); Visconde do Uruguai (1862); Ribas (1866); Basílio Alberto de Sousa Pinto (1849); Justino Antonio de Freitas (1859); D'Ávila (1874) e Guimarães Pedrosa (1908).

Chama atenção a forma com que foram mobilizados os argumentos desta categoria, pois são vinculados muito mais às desvantagens da centralização e às vantagens da descentralização, ou seja, a eficiência administrativa é vista como uma qualidade do modelo descentralizador.

Nas poucas vezes em que a eficiência administrativa foi utilizada como vantagem do modelo centralizador, os seguintes argumentos foram sustentados: *boa administração e boa ordem dos pueblos menores da Espanha* (Herrera, 1843); *ação do poder central rápida, forte, extensa e indispensável* (De la Serna, 1843); *dotar a administração de uma força e regularidade incontestáveis, de modo que o pensamento político se realiza com vigor e energia, porque uma só vontade e*

inteligência é chamada a interpretar as leis (Fermin Abella, 1886); produz uma administração mais uniforme e uma ordem mais perfeita das entidades locais (Fernando Mellado, 1894); direção robusta e enérgica, que produza um movimento uniforme em todas as rodas da administração (Ramon Ferreyra, 1866); direção fixa da administração (Teodosio Lares, 1852); boa administração dos pueblos pequenos (Madrazo, 1857); e empreender as grandes melhorias de um país (Freitas, 1859).

Como desvantagem da centralização: *pouco conhecimento com que se resolvem muitos dos negócios e problemas que chegam à capital do país; e número infinito de empregados (Herrera, 1843); deixa o governo central com o peso de uma infinita variedade de detalhes, tornando difícil a resolução mais adequada dos casos particulares (Cos-Gayon, 1860); despotismo burocrático, excesso de funcionários, acúmulo indevido de funções no centro (Fermin Abella, 1886); ocupa o governo com assuntos pequenos (Santamaria de Paredes, 1891); é incompetente para resolver muitos assuntos que pertencem às localidades por desconhecimento; é muito custosas ao erário, pois para ser perfeita deve ter um mandatário para cada uma das localidades, ou seja, um número considerável de empregados para nomear, criando uma situação difícil para a vida econômica do país; é impossível que o poder central abarque todos os detalhes da vida administrativa local (Fernando Mellado, 1894); dificulta a satisfação das necessidades locais, uma vez que tais autoridade têm mais conhecimento e vontade de administrá-las bem (Cuesta y Martin, 1894); pouco conhecimento que o poder central possui para resolver problemas locais e número considerável de funcionários públicos requeridos (Madrazo, 1857); sufoca os interesses provinciais e locais (Manuel Cruzado, 1895); os órgãos públicos da administração centralizada são geralmente insuficientes, incapazes, inábeis e negligentes para examinar, julgar, dirigir, regradar e administrar tudo (Adolfo Orma, 1914); 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 (Visconde do Uruguai, 1862); não pode abranger a vida inteira de um povo, sua ação as vezes é falha e incompleta (Ribas, 1866); morosidade, pois como tudo parte do centro as soluções chegam tardiamente, não satisfazendo a contento as necessidades sociais (Rubino de Oliveira, 1884); e não pode abraçar todas as particularidades do governo (Justino de Freitas, 1859). Percebe-se que a eficiência administrativa é mais vinculada à ideia de descentralização, diferentemente da unidade nacional, por exemplo.*

E para defender as vantagens da descentralização os seguintes argumentos compõem a categoria: *satisfação das necessidades e interesses dos pueblos e bom serviço público que requer conhecimentos especiais* (Castillo Velasco, 1874); atribuição das funções públicas a agentes subalternos que exercem sua autoridade em localidades determinadas, e o povo toma participação diretamente (Eduardo Ruiz, 1888); *acúmulo de conhecimentos que vêm com os corpos coletivos* (Basílio Alberto, 1849); *facilita as grandes iniciativas e maior desenvolvimento público* (D'Avila, 1874); *e organiza o Estado; compreende melhor as necessidades locais; melhor comodidade e utilidade da administração* (Guimarães Pedrosa, 1908).

O único argumento desta categoria identificado como uma desvantagem da descentralização vem no texto de Basílio Alberto, de 1849, quando afirma ser a morosidade uma delas. Veja-se que o mesmo argumento da morosidade foi mobilizado para argumentar o oposto, como uma desvantagem da centralização, no texto de Rubino de Oliveira, em 1884.

Nota-se também que esta categoria é mais utilizada pelos autores no trânsito do XIX para o XX, quando, como visto, o discurso dos administrativistas passa de uma postura centralizadora para moderada e descentralizadora, um dos resultados da modernização da disciplina e das mudanças dos contextos políticos estatais.

3. *Justiça e Igualdade*

Essa categoria diz respeito aos discursos vinculados com a uniformidade das leis e a promoção da igualdade entre os cidadãos, além da justiça das decisões administrativas. É uma categoria menos utilizada no universo discursivo estudado, se comparada com as demais. De todo o modo, é utilizada por Posada de Herrera (1843); De la Serna (1843); Cos-Gayon (1860); Fernando Mellado (1894); Cuesta y Martin (1894); Madrazo (1857); Manuel Cruzado (1895); Ribas (1866); Justino Antonio de Freitas (1859).

Como vantagens da centralização, foram articulados os seguintes argumentos: *aumento da igualdade e da justiça nas decisões* (Herrera, 1843); *legislação única e partes homogêneas* (De la Serna, 1843); *as questões administrativas se realizam com mais igualdade e justiça* (Fernando Mellado, 1894); *igualdade de direitos e deveres em todas as ordens; possibilidade de evitar abusos na administração local e de corrigir as injustiças e desvios das autoridades inferiores; esclarecimento e imparcialidade muito maiores do poder central* (Cuesta y Martin, 1894); *garantir a igualdade perante a lei das pessoas de bem, os benefícios e cargas*

distribuídas equitativamente (Ramon Ferreyra, 1866); *maior igualdade e a maior justiça para resolver todas as questões* (Madrado, 1857); *regime homogêneo para todos os governos, seja na ordem administrativa, seja política ou civil* (Manuel Cruzado, 1895); *ordem e simetria por toda parte* (Ribas, 1866); e *unidade na aplicação das leis* (Justino de Freitas, 1859).

Como desvantagem da centralização aparece apenas em Cos-Gayon (1860), afirmando que *sacrifica com frequência a inflexibilidade das regras gerais*; e quando Fernando Mellado (1894) sustenta que *resulta numa dura aplicação da lei, pois, ao aplica-la igualmente em todas as localidades não leva em conta as vicissitudes locais*.

Nessa categoria não foi possível encontrar argumentos em prol da descentralização. E o contrário, ou seja, nas desvantagens da descentralização, a categoria é mobilizada apenas no discurso de Posada de Herrera (1843), ao afirmar que *as decisões administrativas se resolvem dentro dos próprios pueblos e províncias, desacertadas interpretações legais incompatíveis*.

4. *Liberdade*

A próxima categoria utilizada para organizar e comparar os discursos dos autores é articulada com outro conceito polissêmico e de conteúdo variado: a liberdade. Nos textos analisados, a categoria é sempre articulada ou como desvantagem da centralização, ou vantagem da descentralização.

No primeiro caso os argumentos são os seguintes: *perda da liberdade dos cidadãos* (Colmeiro, 1850 e 1876); *absolutamente incompatível com a liberdade dos povos* (Azcárate, 1877); *é perigosa para a liberdade do povo, destruindo sua atividade social, alçando-se a tutora de todo o interesse coletivo* (Fermin Abella, 1886); *é contrária à liberdade dos cidadãos* (Fernando Mellado, 1894); *retira a liberdade dos Estados soberanos* (Eduardo Ruiz, 1888); *sacrifício da liberdade e dos direitos dos cidadãos, absorvidos pela influência do governo central* (Manuel Cruzado, 1895); *abafa as liberdades* (Estrada, 1895); *é prejudicial à liberdade dos cidadãos, pois os coloca na dependência direta do poder central* (Visconde do Uruguai, 1862); *aniquila as liberdades locais e individuais* (Viveiros de Castro, 1906); *sufoca as liberdades locais* (D'Avila, 1874); e *é um sistema defeituoso e inteiramente contrário a liberdade dos homens* (Adolfo Orma, 1914).

E como vantagens da descentralização encontramos a referida categoria nos discursos de Eduardo Ruiz, 1888 (*garante liberdade e direitos*); Viveiros de Castro, 1906 (*satisfaz a liberdade e a diversidade dos membros, resguardando os costumes*

locais e a originalidade das partes); e ainda em Manuel Cruzado, 1895; Lobo D'Avila, 1874; e Laranjo, 1894 (*liberdade*).

Muito embora esse discurso já apareça em 1850 com Manuel Colmeiro, nota-se que sua utilização aumenta mais ao final do XIX, quando o discurso liberal ganha fôlego com os autores de viés descentralizador.

5. *Valores morais e paixões (subjetividades)*

A última categoria é a mais utilizada pelos administrativistas em seus discursos sobre centralização e descentralizador, articulada tanto no sentido de garantir a centralização, ou defender a descentralização, e assumindo diversas formas. Esse discurso subjetivo que promove a ligação da construção do Estado com as paixões e interesses dos homens é encontrado em praticamente todas as obras estudadas: Posada de Herrera (1843); De la Serna (1843); Colmeiro (1850 e 1876); Cos-Gayon (1860); Azcárate (1877); Santamaria de Paredes (1891); Fernando Mellado (1894); Cuesta y Martin (1894); Madrazo (1857); Estrada (1895); Adolfo Orma (1914); Veiga Cabral (1859); Visconde do Uruguai (1862); Furtado de Mendonça (1865); Ribas (1866); Rubino de Oliveira (1884); Viveiros de Castro (1906); Oliveira Santos (1919); Basílio Alberto (1849); Justino de Freitas (1859); D'Avila (1874); José Frederico Laranjo (1894).

Iniciamos pelos argumentos que compõem as *vantagens da centralização*, buscando verificar as semelhanças na sua construção: *é um freio contra as arbitrariedades locais* (Fernando Mellado, 1894); *proteção dos direitos e interesses das gerações futuras, que são facilmente comprometidos pelo egoísmo das gerações atuais* (Cuesta y Martin, 1894); *as questões de direito público não devem estar expostas à negligência ou má vontade de uma autoridade local ou municipal* (Veiga Cabral, 1859). As poucas vezes em que os valores morais e paixões foram relacionados à centralização como um aspecto positivo ocorrem quando os autores buscavam construir a imagem de que as localidades eram movidas a pensamentos arbitrários e negligentes, que atrapalhariam a construção nacional.

Por outro lado, os argumentos voltados às paixões e valores morais são amplamente percebidos quando se trata de construir um discurso desfavorável ao modelo centralizador, vejamos: *separa muitas pessoas dos seus interesses próprios, de suas cidades ou províncias, para que se ocupem com os assuntos políticos do país* (Herrera, 1843); *atividade individual adormecida e então os particulares deixam de contar com suas próprias forças, requerendo proteção onde deveria haver apenas*

liberdade, viciando e corrompendo o espírito público (Colmeiro, 1850 e 1876); deixa inertes e ineficazes as extremidades (Cos-Gayon, 1860); o povo mais distante do centro se sente alheio à vida pública; leva apatia e desânimo à periferia (Azcárate, 1877); acostuma o povo a viver em perpétua incapacidade; desenvolve o vício da conveniência, que produz lentidão no despacho dos negócios e encoraja a imoralidade da influencia pessoal (Santamaria de Paredes, 1891); reunir em um só ponto a vida nacional com todas as suas virtudes, erros e vícios (Fernando Mellado, 1894); enerva os pueblos, habituando os cidadãos a desconsiderar sua própria força e vontade; gera indiferença e apatia pelos assuntos públicos; impede a educação do povo para a vida pública (Cuesta y Martin, 1894); manter os cidadãos afastados da gestão de seus interesses locais (Madrado, 1857); a centralização, fruto da ação revolucionária, é absurda e infectada com o paganismo (Estrada, 1895); anula uma grande quantidade de forças em vez de emprega-las utilmente e fazê-las concorrer ao progresso geral do Estado (Adolfo Orma, 1914); mata a vida nas localidades, perpetua a indiferença e a ignorância dos negócios, fazendo que o povo se habitue a esperar por tudo do governo central, até mesmo o impossível (Visconde do Uruguai, 1862); o centro não se imiscui sem necessidade na vida social e acostume-a a mendigar a sua tutela nos mais simples atos da existência, adormecendo a atividade individual, habituando os particulares a não contar com suas forças, e pedir proteção e impulso a quem só lhes deve dar liberdade, viciando o espírito público e corrompendo a opinião (Furtado de Mendonça, 1865); desabitua o homem a preocupar-se com os negócios do Estado ou das localidades, extinguindo o zelo por esses interesses; obsta a reprodução das forças; não concorre para a prosperidade da nação; produz uma espécie de sonolência social e imobilidade (Ribas, 1866); enerva o povo, que acostumado a esperar tudo do poder central perde a própria força, inutilizando-se (Rubino de Oliveira, 1884); risco de decisões precipitadas e dominadas pelas paixões; possibilidade de corrupção (Basílio Alberto, 1849); habitua os homens à obediência e retira a sua vontade (Justino Antonio de Freitas, 1859); inércia e indiferença das províncias em relação ao governo; falta de garantia dos direitos individuais; corrupção e opressão (José Frederico Laranjo, 1894).

Apatia, desânimo, obediência, corrupção, todos esses vocábulos estão presentes no discurso construído pelos administrativistas para indicar as desvantagens do modelo centralizador, demonstrando sua similaridade mesmo entre países diferentes.

Quando se trata de oferecer vantagens à descentralização, os argumentos são outros e mais escassos nesta categoria: *o engrandecimento da esfera da ação do indivíduo e da família, e isso não significa uma postura egoísta ou individualista, ao contrário, encaminha o homem e aproveita-o em benefício da sociedade* (Viveiros de Castro, 1906); *os negócios são conduzidos com mais circunspeção e maturidade, com decisões mais acertadas; confiança dos administrados; presunção de menor corrupção; menor propensão a abusos* (Basílio Alberto, 1849); *promove o progresso; aumenta o patriotismo* (D'Avila, 1874).

Por fim, nas desvantagens da descentralização a construção do discurso é diferente: *homem intranquilo, pois não se sente seguro jurídica ou administrativamente* (Herrera, 1843); *perda de energia do poder* (Colmeiro, 1850 e 1876); *egoístas frações perturbam a ordem geral da sociedade, causando fraqueza nacional* (Rubino de Oliveira, 1884); *quando for aplicada a um governo ignorante, afeito à inércia, carecido de estímulos e de atividade própria* (Oliveira Santos, 1919); *dificuldade de guardar segredos* (Basílio Alberto, 1849).

A questão da utilização dos discursos subjetivos, impregnados com valores morais e paixões, não foi novidade ao longo do XIX, representando um resquício das relações paternalistas do Antigo Regime e as tensões entre a construção da estatalidade moderna e a esfera privada. Dito de outro modo, a linguagem eminentemente pública, ou seja, a construção de um discurso que envolvesse apenas as questões estatais e suas relações com os particulares, foi também o resultado da presente tensão entre a formação do Estado moderno e a manutenção da esfera privada, regida por outras regras⁴⁷¹. Esse discurso paternalista também se adaptava aos preceitos liberais, pois partia da ideia de que todo indivíduo autônomo seria capaz de adotar eventuais posturas errôneas que justificariam, então, a justa intromissão estatal, pois o compromisso com o bem comum, com o interesse público, deveria se sobrepor a qualquer paixão ou individualismo. Desta forma, a utilização de um discurso que transitava entre a esfera pública e a privada não era novidade entre os juspublicistas, e servia a propósitos diversos. No caso desta pesquisa, a valorização

⁴⁷¹ Sobre o tema ver SEELAENDER, Ailton Cerqueira-Leite. A longa sombra da casa. Poder doméstico, conceitos tradicionais e imaginário jurídico na transição brasileira do Antigo Regime à Modernidade. **Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro**, Rio de Janeiro, n. 478, p.327-424, jan./mar. 2017.

da moral e das paixões em um discurso paternalista encontrou espaço tanto aos que advogavam pela centralização, como também o contrário.

A partir destas categorias foi possível agrupar e organizar os discursos empregados pelos administrativistas em seus manuais e perceber que, apesar dos contextos políticos diversos de cada nação, os autores partilhavam de um núcleo comum de argumentos.

Além desses dados, importante destacar em quais discursos aparece o argumento da tutela das localidades como se menores de idade fossem. Foi Alexis de Tocqueville quem explicou pela primeira vez que o instituto da *tutela administrativa* era na verdade uma instituição proveniente do Antigo Regime, e não algo efetivamente revolucionário, ainda que antes da ruptura a dinâmica existisse sem um nome específico. Para ele, e tomando por base a França do XIX, a tutela constituía a categoria a partir da qual se alça um regime de submetimento e sujeição das corporações locais a uma administração centralizada, como se menores de idade fossem, de modo que o Estado assume um papel de tutor soberano das localidades. Essa criação, baseada na realidade do Antigo Regime, é proveniente diretamente da posição paterna que ocupava o príncipe, desde os tempos medievais com sua *iurisdictio*, e dentro desta lógica as corporações eram compreendidas como menores e necessitavam ser tuteladas, aplicando-se a elas o regime que se chamava de *privilegia*. Com a modernidade, essa espécie de tutela, ainda com resquícios medievais e lógica paternalista, transforma-se em fator de centralização, mantendo-se a relação hierárquica e de controle das corporações locais⁴⁷².

Neste sentido, os autores que se filiam a esse argumento, são Lobo D'Ávila (1874); Manuel Colmeiro, na edição de 1876; Gumersindo de Azcárate (1877); Cuesta y Martin (1894); Viveiros de Castro (1906) e Guimarães Pedrosa (1908). Veja-se que o discurso nos manuais de direito administrativo mexicanos ou argentinos, e sugere-se essa ausência pois em ambos os países a tradição descentralizadora (e federalista) era muito mais forte.

Por fim, uma última tabela pode ajudar a verificar, visualmente, os discursos dos administrativistas, separados entre centralizadores, moderados e descentralizadores:

⁴⁷² CLAVERO, 1995, p.419-468.

QUADRO 42 - CATEGORIAS

Centralizadores	Moderados	Descentralizadores
Posada de Herrera (1843)	Cos-Gayón (1860)	Azcárate (1877)
De la Serna (1843)	Colmeiro (1876)	Fernando Mellado (1894)
Colmeiro (1850)	Fermin Abella (1886)	Veytia (1852)
Teodosio Lares (1852)	Santamaria de Paredes (1891)	Castillo Velasco (1874)
Francisco de Paula Madrazo (1857)	Cuesta y Martin (1894)	Eduardo Ruiz (1888)
Furtado de Mendonça (1865)	Adolfo Posada (1897)	Manuel Cruzado (1885)
Ramon Ferreyra (1866)	Justino Antonio de Freitas (1859)	Lucio V. López (1902)
Rubino de Oliveira (1884)	Ribas (1866)	Guimarães Pedrosa (1908)
Vicente Pereira do Rego (1857)		Basílio Alberto de Sousa Pinto (1849)
Veiga Cabral (1859)		D'Ávila (1874)
Visconde do Uruguai (1862)		José Frederico Laranjo (1894)
		Estrada (1895)
		Aarão Reis (1923)
		Oliveira Santos (1919)
		Adolfo Orma (1914)
		Viveiros de Castro (1906)
		Alcides Cruz (1910)
		Porto Carreiro (1918)

FONTE: A autora (2025).

Muito embora cada posicionamento deva ser entendido de acordo com o contexto político-jurídico em que se insere, o que já foi realizado no segundo capítulo desta pesquisa, a representação visual ajuda a perceber que, em meados do XIX, quando a discussão sobre os conceitos irrompe nas doutrinas, a postura centralizadora era mais presente, e ao longo do século, na transição para o XX, a tendência é um discurso mais favorável à descentralização, ainda que estes conceitos fossem ressignificados em cada nação.

Mas não são apenas semelhanças que podem ser identificadas. Também há alguns discursos divergentes que merecem atenção, e serão destacados no próximo tópico.

4.3 OBSERVANDO AS DIVERGÊNCIAS

A proposta comparatista, como visto, não se limita a encontrar similaridades. Ao contrário, a comparação se desvela um método eficaz para lidar com o diferente, com o estranho, e destacar diferenças também é uma forma de fazer história comparada. Se o processo de comparação envolve, inevitavelmente, desterritorializações, a partir do momento em que se inscreve o direito estrangeiro numa perspectiva diferencial, ou seja, se existe um direito que não é o “meu” direito, é porque existem diferenças entre este e aquele “outro”. Dito de outro modo, a partir do momento em que existe mais de uma cultura jurídica, existe a diferença. E apontar as diferenças, para além das similaridades, também faz parte da construção dos processos de comparações⁴⁷³.

Com essa perspectiva em mente, neste último momento da pesquisa serão destacados os discursos que se sobressaem pela diferença, ou seja, aqueles que fogem das categorias acima descritas.

Iniciamos por *tiranía* e *absolutismo*. Dentre o universo discursivo analisado, alguns autores buscaram vincular estes vocábulos à centralização. Isso se encontra no discurso de Gumersindo de Azcárate (1877); Ramon Ferreyra (1866); Viveiros de Castro (1906); Lobo D’Avila (1874) e Guimarães Pedrosa (1908). Todos são autores que pendem para a descentralização, e se trata de um discurso formulado mais para o final do século XIX. O único autor que sustenta ser a descentralização excessiva que pode conduzir ao despotismo e tirania é o português Guimarães Pedrosa, na última obra analisada nesta pesquisa. Em seu raciocínio, a descentralização leva ao desfazimento dos impérios, conduzindo ao despotismo e aumentando as tiranias locais.

Outro grupo de argumentos que aparece em poucas doutrinas, mas merece atenção, é a questão da autonomia municipal. Nem todos os autores relacionavam descentralização com autonomia dos municípios, pois a questão das províncias e da organização administrativa regional ocupava grande parte das preocupações dos autores. Todavia, nos manuais de Gumersindo de Azcárate (1877); Manuel Cruzado (1895); Adolfo Orma (1914); Alcides Cruz (1910); e Aarão Reis (1923), a autonomia

⁴⁷³ LEGRAND, 2018, p.49.

municipal foi elencada como uma das vantagens da descentralização, deslocando a discussão dos Estados para as províncias.

Contudo, um discurso específico chama atenção. Para Azcárate, uma das desvantagens da centralização era o fato de que *depois da família, nenhum outro elemento é tão natural e importante como o município* (1877). Essa concepção organicista dos elementos estatais é diretamente influenciada pelo krausismo, mas também pela concepção tradicional católica da sociedade e do Estado. A ética católica professava uma concepção plural, gradual e orgânica da sociedade, e a peça-chave da composição do Estado não eram os indivíduos, mas sim as famílias, os núcleos onde se satisfaziam diretamente as necessidades e interesses individuais. Por isso, a estrutura da sociedade civil seria a composição das várias famílias, uma organização natural de baixo para cima, e não institucionalmente pensada de cima para baixo. Depois da família o município seria o primeiro grau de associação política propriamente dita, e sua função é justamente promover o bem comum das famílias que o compõem⁴⁷⁴.

Dois autores brasileiros foram claros ao defender a centralização e destacar como uma de suas vantagens *sustentar o Império brasileiro*: Veiga Cabral (1859) e o Visconde do Uruguai (1862). Trata-se de um discurso bastante específico e que se adequava à peculiar realidade jurídico-política brasileira: a manutenção da estrutura imperial ao longo de quase todo o século XIX, enquanto os demais países americanos já tinham tido pelo menos alguma experiência republicana, quando não se constituíram desde a independência como federação.

Por fim, mas não menos importante, a inovadora argumentação do português Lobo D'Avila ao tratar uma das vantagens da descentralização o fato de que ela poderia *evitar o federalismo* (1874). Como visto, trata-se de uma situação específica do contexto político português, onde o republicanismo saiu vitorioso sem uma organização federal. Logo, para o administrativista a descentralização administrativa seria benéfica e necessária para dar conta das demandas locais com liberdade e visando o progresso, mas sem que tal movimento pudesse promover o federalismo. Trata-se de um discurso que foge das categorias gerais.

⁴⁷⁴ MARÍN, Ángel Luis Sanchez. La Concepción Católica del Estado. **Tecsisistecatl**, v. 4, n. 15, dez. 2013. Disponível em: <https://www.eumed.net/rev/tecsistecatl/n15/estado-catolico.pdf>. Acesso em: 4 fev. 2025.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ruptura promovida pelas revoluções liberais e pela formação do Estado, como o conhecemos hoje, no ocaso do XVIII e início do XIX, esconde uma armadilha anacrônica que é associá-lo ao início de tudo, o começo da história, o grande marco zero. Além de ser uma visão acrítica, pressupõe que todos os séculos anteriores nada mais representaram do que um grande prelúdio do surgimento da nação. Ao mesmo tempo, porém, não se deve menosprezar o fato de que a ideia moderna de nação não deixou de ser um sucesso estrondoso no imaginário político dos países nos últimos dois séculos, ou seja, ainda que não represente um *grande começo*, não deixa de ser um marcante divisor de águas.

E a construção desse Estado não se produziu em um plano puramente ideal, nem se restringiu a discussões meramente teóricas, em textos jurídicos apartados da realidade. Ao contrário, envolveu disputas, guerras, revoluções. Por isso, não é uma sucessão de eventos que interessa apenas ao campo da história das ideias, ou da história política, ou da história do direito, é um processo histórico complexo que incorporou várias dimensões da vida humana⁴⁷⁵.

Este momento histórico de formação do Estado moderno, por sua vez, não foi um processo homogêneo, o mesmo em todos os lugares. Ao longo do século XX consolidou-se um paradigma que promovia uma separação entre os países do Norte, e os chamados “latinos”, países do Sul. Essa clivagem internalizou os preconceitos sociais e culturais que envolvem o mecanismo de formação destas nações, promovendo a ascendência dos países do Norte, adjetivados como desenvolvidos, sobre os países do Sul, atrasados.

Muito embora essa associação não seja um fiel reflexo da realidade, não se pode negar que a formação das nações no mundo americano foi determinada tanto pela relação de colonização, mas principalmente por um evento particularmente marcante: a queda dos impérios espanhol e português a partir da invasão napoleônica de 1808. Dito de outro modo, as independências, ou seja, a invenção da nação moderna, não foi a causa, senão o produto da crise das metrópoles, pois ainda não

⁴⁷⁵ RUIZ, Joaquín del Mora; RUIZ, Juan Pro; BILBAO, Fernando Suárez. **Estado y territorio em España, 1820-1930**. Bilbao: Catarata, 2007. p.645.

existia, antes de 1808, uma questão nacional que demandasse resolução⁴⁷⁶. Esse evento canônico moldou os rumos das nações americanas, mas de formas diferentes: enquanto no mundo espanhol a invasão napoleônica levou à acefalia do trono e a consequente *vacatio regis*, na realidade portuguesa provocou o deslocamento forçado da família real para o Brasil, uma situação peculiar que torna as histórias destes países únicas.

Tratemos da primeira situação. Diferentemente do caso europeu, que lutava para escapar da ideia despótica de nação como resultado da experiência jacobina e napoleônica, as antigas colônias espanholas tiveram de apelar à ideia de nação moderna – ainda que não estivessem claros os contornos dela – como último recurso possível para legitimar os poderes constituintes que se implantaram no território após a acefalia do trono espanhol. Por isso, os caminhos da nação seguiram o das soberanias reivindicadas pelas assembleias e *cabildos*, levando ao grande dilema do oitocentos: escolher uma ideia de nação entendida como uma *comunidad de comunidades*, ou adotar uma postura *centralista ou unitária*⁴⁷⁷. Dito de outro modo, a ressignificação do problema da soberania foi consequência direta da acefalia do trono espanhol, ficando as antigas colônias dependentes da formulação de uma nova ordem sob o esquema da soberania dependente dos *pueblos*. A crise imperial criou as condições necessárias para o aparecimento de uma nova linguagem política, que sobre as densas bases da tradição acumulou elementos da ilustração francesa, do federalismo norte-americano e do liberalismo gaditano e europeu⁴⁷⁸.

Se as províncias consistiam no distrito onde se projetava a potestade real, com a *vacatio regis* espanhola o espaço provincial restou deslegitimado, levando à ausência da comunidade intermediária entre as cidades e o reino. Por outro lado, permanecia intacta a subjetividade política das cidades e suas condições de repúblicas, legitimadas pelo discurso católico e jusnaturalista, derivando da vinculação fundacional entre jurisdição e território, resquícios do Antigo Regime. Com isso, transformam-se definitivamente as condições de significação do termo província, fragmentadas pelas sucessivas manifestações de independência das cidades subordinadas, declarando-se soberanas e apropriando-se do espaço vazio

⁴⁷⁶ ANNINO, Antonio. Epílogo. In: ANNINO, Antonio; GUERRA, François-Xavier. **Inventando la Nación**. México: Fondo de Cultura Económica, 2003. p.685.

⁴⁷⁷ ANNINO, *loc. cit.*

⁴⁷⁸ AGUERO, 2018, p.447.

provincial⁴⁷⁹. Vê-se, portanto, que as nações espanholas foram forjadas, como nações soberanas e independentes da metrópole, a partir do resultado da reorganização das soberanias dos *pueblos* e províncias. Consequentemente, os modelos federais, descentralizados, foram ressignificados nestes territórios e despontaram como opções necessárias, ainda que não ideais, formando o estágio inicial da construção daquelas nações.

Tratemos da segunda situação, o caso Portugal-Brasil. A vinda da família real para a colônia, em 1808, tinha como propósito claro recompor e implantar totalmente o império português em um âmbito geográfico distante da Europa, uma transposição sem dúvidas disruptiva⁴⁸⁰. Muito embora esse movimento tenha gerado consequências benéficas ao Brasil, promovido a Reino, em Portugal deixou profundas marcas e insatisfações. Outro momento de ruptura veio a ser, em 1822, a independência. Por mais conservadora que tenha sido, não deixou de representar um evento revolucionário, singularizado pela eleição da monarquia como regime político e pelo protagonismo de um príncipe português. A opção monárquica, que se estende ao longo do XIX, torna mais distante a realidade brasileira dos vizinhos recém independentes da metrópole espanhola. Porém, o Brasil também sofria com suas escolhas: sua enorme extensão territorial e uma colonização fragmentada se traduziam em uma especial preocupação pela manutenção da ordem e pela criação de instituições que pudessem legitimar o Império e garantir sua estabilidade⁴⁸¹. Por consequência, a adoção, como arranjo inicial, de um modelo monárquico-centralizador de Estado, representava o que seria a tradição brasileira, diferentemente dos modelos federais dos países vizinhos.

Paralelamente a isso, do outro lado do oceano, na península ibérica os impérios recém desmantelados também tinham de lidar não só com a perda das suas colônias americanas, mas com a manutenção da unidade territorial em constante ameaça de desagregação, notadamente na Espanha, e a instituição de monarquias constitucionais que pudessem acomodar as novas demandas do liberalismo. Essa

⁴⁷⁹ AGUERO, 2019, p.137-175.

⁴⁸⁰ NUNES, 2022, p.98.

⁴⁸¹ SLEMIAN, Andréa. Instituciones, Legitimidad y (des)orden: crisis de la monarquía portuguesa y construcción del Imperio de Brasil (1808-1841). In: FRASQUET, Ivana; SLEMIAN, Andrea. **De las Independencias Iberoamericanas a los Estados nacionales (1810-1850)**. 200 años de historia. Madrid: Ahila, 2009. p.94.

desestabilização significava construir as novas nações modernas a partir de bases completamente diferentes daquelas provenientes do superado Antigo Regime.

Esses processos de construção das nações do mundo Iberoamericano demonstram que, muito embora tenham sido diferentes, as questões envolvendo as escolhas entre um modelo centralizador ou descentralizador se encontravam presentes em todas as realidades, e envolviam um complexo de decisões que extrapolava os limites da política ou do direito. Estes conceitos, que auxiliaram diretamente na constituição do Estado e na sua legitimação prático-jurídica, foram forjados a partir das relações entre história, direito e política, elementos que não devem ser separados quando se trata de analisar a sua significação em cada recorte temporal. Considerar a conjuntura destas três dimensões nos auxilia a evitar as armadilhas disciplinares que se apresentam quando se busca analisar cada elemento separadamente. Dito de outro modo, a contextualização sociopolítica de um conceito evita uma explicação simplista da história do direito administrativo como mera evolução disciplinar, um linear avanço científico, sem reconstruir as causas políticas que na verdade permitiram e moldaram as mudanças no campo semântico dos conceitos caros à disciplina. Consequentemente, essa perspectiva permite também compreender a formação do Estado moderno não só como um instrumento de uso legítimo da força, mas autoriza verificar o aparato político-jurídico que o legitima⁴⁸².

A partir destas premissas, a presente pesquisa teve por objeto analisar, nos discursos empregados pelos administrativistas em seus manuais publicados entre 1843-1923, na Espanha, Portugal, Mexico, Argentina e Brasil, como foram mobilizados os conceitos de *centralização* e *descentralização*; de que forma esses conceitos se relacionaram com os contextos políticos específicos de cada nação; e se seria possível estabelecer uma comparação entre os discursos dos administrativistas daquelas nações.

Antes de tratar de cada ponto, necessário tecer algumas considerações metodológicas sobre a análise do discurso empregada nesta pesquisa. As palavras e as tradições dos seus usos importam na constituição do imaginário jurídico-político de

⁴⁸² CASAGRANDE, Agustin. Autonomia y Descentralización en la Construcción del Estado Argentino (1860-1940). Por una historia política de los conceptos jurídico-administrativos. In: **Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno**. Tomo I. La Plata, v. 43, p.251-290, 2014. Disponível em: https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.11345/pr.11345.pdf. Acesso em: 5 mar. 2025.

determinada nação, e isso implica, obviamente, em perceber que a linguagem não é neutra, mas desempenha um papel ativo na construção de narrativas. É comum, porém, assumir que os eventos discursivos são meramente reflexos do que acontece no mundo exterior, no contexto extra discursivo, mas essa visão reducionista ignora justamente a autonomia e complexidade do discurso, ou seja, ignora o fato de que as palavras e as tradições linguísticas não apenas refletem a realidade, mas também a molda. Essa perspectiva chama atenção para a complexidade e a espessura dos discursos, ou seja, para o fato de que a linguagem é densa, cheia de camadas de significados e resistente a manipulações fáceis ou a mudanças impostas de fora. Noutras palavras, a espessura discursiva implica em uma certa autonomia e resistência, e por isso não se deve ignorar a complexidade e o poder dos discursos⁴⁸³.

Especificamente em relação à discussão jurídica, tratá-la como um mero efeito superestrutural dos confrontos políticos autoriza deixar de lado a espessura característica do direito como elemento constitutivo da realidade a que se refere, o que é prejudicial para a análise do discurso. É claro que não se deve ignorar por completo a interferência dos elementos políticos externos na formação dos discursos jurídicos, até porque o direito é um dos elementos do projeto político de determinada nação, mas é preciso reconhecer a relevância do espaço jurídico, dotado de racionalidade própria, de regras específicas de funcionamento que inevitavelmente orientam o exercício concreto do poder. É o que ocorre com os manuais de direito administrativo estudados nesta pesquisa: trata-se de textos com pretensão de cientificidade limitados por certas regras específicas de formação discursiva, que tornam essa fonte primária distinta dos discursos do parlamento, por exemplo⁴⁸⁴.

Por isso, esta pesquisa concentrou os esforços de investigação nos manuais de direito administrativo publicados no recorte temporal escolhido, buscando as respostas às perguntas formuladas dentro deste universo discursivo, ciente de que a análise de outras fontes primárias pode levar a outros questionamentos e, inevitavelmente, outras respostas.

⁴⁸³ HESPANHA, Antonio Manuel; CARDIM, Pedro. A Estrutura Territorial das duas Monarquias Ibéricas (séculos XVI-XVIII). In: XAVIER, Ângela Barreto; PALOMO, Frederico; STUMPF, Roberta. **Monarquias Ibéricas em Perspectiva Comparada (séculos XVI-XVIII)**. Portugal: ICS Imprensa de Ciências Sociais, 2018. p.94.

⁴⁸⁴ GUANDALINI JUNIOR, Walter. Chave ou Fecho? O debate jurídico erudito sobre a responsabilidade do Poder Moderador. **Quaestio Iuris**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 2, p.1031-1059, 2016a. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestioiuris/article/view/20809/16231>. Acesso em: 5 mar. 2025.

Iniciemos com a primeira pergunta formulada: como, entre 1843 e 1923, os autores de direito administrativo da Espanha, Portugal, Mexico, Argentina e Brasil mobilizaram, nos manuais da disciplina, os conceitos de *centralização* e *descentralização*? A primeira hipótese levantada foi de que os autores de direito administrativo das nações escolhidas para análise manejaram teoricamente os conceitos de centralização e descentralização a partir das realidades políticas do contexto de cada local, relacionando-os com a tradição liberal e com as propostas federalistas de cada localidade, manejando estruturas de argumentos similares, que circulam entre os países, mas que adquirem significados diferentes a partir dos contextos políticos locais.

Esta hipótese se confirma e foi possível verificá-la de duas formas, a partir do primeiro e segundo capítulos desta tese.

De início demonstramos que existem pontos de contato, aproximações intelectuais entre administrativistas de diferentes nacionalidades, que compartilhavam um espaço intelectual comum, com as mesmas tradições, diluindo a conhecida segmentação do direito, fruto do pensamento moderno. A partir da análise de citações, catálogos de bibliotecas e periódicos, foi possível verificar tais aproximações, destacando a dimensão transnacional do direito, com trocas e circulações de ideias que transcendem fronteiras e não se restringem a limitações geográficas pré-determinadas, ao contrário, constroem-se por meio de interações e fluxos culturais e intelectuais que ultrapassam barreiras nacionais. Essas aproximações nos auxiliam a desmistificar a ideia de que o direito moderno, especialmente o direito administrativo, desenvolveu-se de forma isolada dentro das fronteiras de cada nação. Pelo contrário, revela estruturas comunicativas transnacionais que permitem relacionar autores e textos jurídicos, mesmo que não tenham tido contado direto, através de uma comunidade discursiva compartilhada.

Após a demonstração destas aproximações intelectuais entre autores, foi possível evidenciar que os conceitos jurídicos circulam a partir destes pontos de contato, incluindo nesta circulação os conceitos de centralização e descentralização. Assim, no capítulo segundo buscou-se enfatizar como as vicissitudes políticas locais influenciam na adaptação dos conceitos, ressignificando-os localmente, reconhecendo a interdependência entre as perspectivas globais e locais. O capítulo então focou na análise dos discursos dos administrativistas publicados no recorte temporal naqueles cinco países da realidade Iberoamericana, conectando a análise

do discurso com os eventos histórico-políticos da realidade, ou seja, fontes primárias e contextualização.

Em resumo, na Espanha o conceito centralização foi inicialmente associado à própria construção do aparato administrativo estatal, ou seja, a criação de algo ainda indefinido na realidade espanhola. Ao longo do XIX, encaminhando-se para a transição para o XX, a influência do liberalismo harmônico e da filosofia krausista introduziu uma nova onda de discursos descentralizadores, alinhados com a perspectiva liberal pós-Primeira República, valorizando a liberdade individual. Apesar das mudanças políticas da Restauração, a doutrina não retomou a defesa da centralização e, já no século XX, a descentralização fomentou discursos que legitimavam maior intervenção estatal. Já em Portugal a presença dos Códigos Administrativos, em especial o de 1842, refletiu uma tendência centralizadora. Embora inicialmente bem-vista pelos doutrinadores, a codificação perdeu apoio conforme surgiram inúmeras tentativas de reforma, e os administrativistas passaram a defender, nos manuais, a descentralização com base na divisão dos interesses públicos, mas rejeitando claramente o federalismo, ou seja, mantendo a opção unitarista dos republicanos.

O México adotou o federalismo desde a independência, mas a doutrina foi eficaz em mascarar propostas centralizadoras em um discurso voltado à defesa da descentralização, o que ia ao encontro de momentos constitucionais como as *Siete Leyes*, em 1836, e as Bases Orgânicas de 1843, além de períodos autoritários como a presidência de Santa Anna e o porfiriato. Na Argentina, até 1853 prevaleceu um modelo Confederal, onde a soberania provincial coexistia com a necessidade de criação de um centro político, e por isso o discurso dos administrativistas diferenciava a centralização política da descentralização administrativa, ligando liberalismo ao unitarismo e federalismo à tradição nacional. No Brasil, por fim, na fase embrionária a disciplina adotou um discurso legitimador do Império, refletindo na forma com que os autores mobilizavam o conceito de centralização, essencial para a legitimidade do Imperador, ao passo que na transição monárquico-republicana, com a ruptura promovida pela adesão ao federalismo, descentralização tomou conta do discurso, associada à autonomia municipal. Mas apesar do federalismo, a doutrina ainda apoiava um centro político forte, influenciada pelo unitarismo liberal de raízes norte-americanas.

A segunda questão formulada nos problemas desta pesquisa foi compreender de que forma os conceitos de centralização e descentralização se relacionaram com os contextos políticos específicos de cada nação. Sugeriu-se como hipóteses que os conceitos empregados nos manuais de direito administrativo ou acompanharam os contextos políticos específicos de cada nação, ou divergiram do arranjo institucional de cada localidade, sugerindo harmonia ou descompasso entre ambas as realidades.

Essa segunda hipótese também foi confirmada no segundo capítulo da tese. Os discursos sobre centralização e descentralização nos manuais de direito administrativo revelam diferentes relações com os contextos políticos de cada nação estudada, oscilando entre harmonia e descompasso em relação ao arranjo institucional vigente. Na Espanha os conceitos acompanharam as transformações políticas: a centralização inicial refletia a necessidade de construção do aparato administrativo, enquanto a posterior valorização da descentralização acompanhou o avanço do liberalismo de base krausista. Em Portugal, enquanto os Códigos Administrativos refletiam, em sua grande maioria e ao longo do XIX, posicionamentos centralizadores, a doutrina movia-se em sentido diferente, defendendo a descentralização em favor da liberdade e autonomia das localidades, ainda que rechaçasse o federalismo. No México e na Argentina houve mais harmonia entre um arranjo institucional federal e descentralizado – inicialmente confederal no caso argentino – e a construção doutrinária, muito embora elementos autoritários que levassem a narrativa da necessidade de um centro político único e forte também estavam presentes nos manuais. No Brasil, enfim, também se encontra uma certa simetria entre realidade política e discurso jurídico, adotando uma primeira postura centralizadora, coerente com o período imperial, passando para um momento de defesa da descentralização e rompimento com a tradição a partir da transição monárquico-republicana e a adoção do modelo federal.

A terceira e última questão formulada nesta pesquisa concentra-se em saber se é possível estabelecer uma comparação entre os discursos dos administrativistas das nações escolhidas (Espanha, Portugal, México, Argentina e Brasil). Sugeriu-se, como terceira hipótese, ser possível construir categorias de comparação entre os discursos dos administrativistas ao longo do recorte temporal e em cada nação escolhida, verificando uma variação no campo semântico dos referidos conceitos, isso em razão das diferentes possibilidades de significados ou nuances de interpretação

que tais vocábulos sugerem, e que diminuem ou aumentam a depender do contexto político em que são mobilizados.

A confirmação desta hipótese foi desenvolvida no terceiro capítulo desta tese, destinado ao desenvolvimento de categorias de comparação entre os discursos. Foram realizadas três comparações distintas. Primeiramente entre países, quando se observou, a partir das sínteses produzidas no capítulo segundo, como os conceitos de centralização e descentralização foram articulados em cada país estudado, destacando suas semelhanças e divergências. Depois foi realizada uma comparação entre discursos, na qual as trinta e sete tabelas confeccionadas a partir dos discursos dos autores foram colocadas lado a lado e, para compará-las, foram formuladas cinco categorias de interpretação dos argumentos (*unidade nacional; eficiência administrativa; igualdade e justiça; liberdade e valores morais e paixões*). Além disso, neste tópico foram construídas comparações gerais, como a evolução dos conceitos ao longo do tempo e a separação entre os autores considerados centralizadores ou descentralizadores. Por fim, uma terceira comparação específica da realidade brasileira foi desenvolvida: a comparação entre as significações atuais dos conceitos nos manuais de direito administrativo, em contraste com a conceituação utilizada pelos autores no recorte temporal escolhido (1843-1923). O objetivo desta última proposta comparatista foi demonstrar as diferenças entre os dois campos semânticos, sua alteração a partir de cada recorte temporal, não para evidenciar uma linearidade evolutiva ou legitimar a significação atual, mas sim para destacar a alteridade, propondo uma análise crítica sobre os conceitos, imersos em cada realidade temporal.

Ao final, pode-se afirmar que os conceitos de centralização e descentralização não apenas representavam e resumiam esquemas teóricos e arranjos institucionais carregados de historicidade, mas também eram o resultado de uma intensa interação entre os campos jurídico e político. Ao mesmo tempo, porém, não eram meros reflexos do contexto, pois possuíam uma densidade conceitual suficientemente significativa para torná-los refratários às mudanças políticas que se operavam ao seu redor. Isso significa dizer que mesmo influenciados pelo contexto político, como se observou, nem sempre os conceitos mobilizados na doutrina se alteravam de forma imediata conforme as mudanças ocorriam, pois mantinham certa resistência ou autonomia em relação às transformações políticas ao seu redor, mantendo uma coerência interna que nem sempre acompanhava plenamente as dinâmicas institucionais.

A historiografia jurídica muitas vezes negligencia a história do direito administrativo, um equívoco que merece correção. Ainda que esta disciplina esteja intimamente ligada à formação do Estado moderno, tema que parece ter sido relegado a um plano secundário nas pesquisas atuais, ainda há muito o que explorar. Novas perspectivas são bem-vindas para ampliar os estudos sobre o tema e, consequentemente, fornecer uma compreensão mais profunda sobre o processo de construção das nações, diretamente influenciadas pela formação deste campo disciplinar. Trata-se de um vasto potencial de investigação, um estudo a ser ampliado e aprofundado por esta e pelas futuras gerações de jus-historiadores.

REFERÊNCIAS

ABELLA, Fermín. **Tratado de Derecho Administrativo**, tomo I. Madrid: Administración: calle de Don Pedro, n. 1, 1886.

AGÜERO, Alejandro. De Privilegios Fundacionales a Constituciones. Territorio y Jurisdicción en el origen de las Provincias Argentinas. In: AGÜERO, Alejandro; SLEMIAN, Andrea; SOTELO, Rafael Diego-Fernández. **Jurisdicciones, Soberanías, Administraciones**. Configuración de los espacios políticos en la Construcción de los Estados Nacionales en Iberoamérica. Córdoba: Editorial de la UNC, 2018.

AGÜERO, Alejandro. Provincias o Estados? El Concepto de Provincia y el Primer Constitucionalismo Provincial Rioplatense: un enfoque ius-histórico. **Revista de Historia Americana y Argentina**, Mendoza, v. 54, n. 1, p.137-175, 2019.

AGÜERO, Alejandro. **Tradición jurídica y discursividad política en la formación de una cultura estatal**: trayectorias rioplatenses, siglo XIX. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, 2019.

ALBERDI, Juan Bautista. **Bases y Puntos de Partida para la Organización Política de la Republica Argentina**. Buenos Aires: Imprenta Argentina, 1852.

ALBERDI, Juan Bautista. De la integración nacional de la República Argentina, bajo todos sus sistemas de gobierno. A propósito de sus tratados domésticos con Buenos Aires. In: **Obras Completas**, tomo V. Buenos Aires: La Tribuna Nacional, 1854.

ALCOZ, Luis Medina. **Historia del Derecho Administrativo Español**. Madrid: Marcial Pons, 2022.

ALVES, Felipe D. **Manual de Direito Administrativo**. 1 ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553620760/>. Acesso em: 8 fev. 2025.

ANDREWS, Catherine. El Debate Político de la Década de 1830 y los Orígenes de las Siete Leyes. In: NORIEGA, Cecilia; SALMERON, Alicia. **México: un siglo de historia constitucional (1808-1917)**. Estudios y Perspectivas. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 2009.

ANNINO, Antonio. Epílogo. In: ANNINO, Antonio; GUERRA, François-Xavier. **Inventando la Nación**. México: Fondo de Cultura Económica, 2003.

APELLIDOS, Juan Pro. *El Estado Grande de los Moderados em la España del Siglo XIX*. **Historia y Política**, Madrid, n. 36, p.19-48, jul./dez. 2016.

ARENAS, José Antonio Piqueras. **La Revolución democrática (1868-1874). Cuestión Social, colonialismo y grupos de presión**. España: Ministério de Trabajo y Seguridad Social, 1992.

ARRILI, Bernardo González. Lucio Vicente Lopez. In: **Journal of Inter-American Studies**, v. 5, n. 2, abr. 1963.

ARTOLA, Miguel. **Historia de España dirigida por Miguel Artola**: La burguesía revolucionaria (1808-1874). Madrid: Alizanza Editorial Alfaguara, 1977.

BALLÓN, Antonio Ruiz. **Pedro Gómez de la Serna (1806-1871)**. Madrid: Carlos III University of Madrid, 2013.

BARRAGÁN, José Barragán. **História Constitucional del Federalismo Mexicano**. México: Tirant lo Blanch, 2017.

BARROS, José D'Assunção. Considerações sobre a análise de jornais como fontes históricas, na sua perspectiva sincrônica e diacrônica. **Revista História Unisinos**, Rio Grande do Sul, v. 26, n. 3, set./dez. 2022, p.588-604. Disponível em: <https://revistas.unisinos.br/index.php/historia/article/view/21514>. Acesso em: 5 mar. 2025.

BARROS, José D'Assunção. **História Comparada**. Rio de Janeiro, Vozes, 2014.

BECU, Ricardo Zorraquin. **Estudios de Historia del Derecho III**. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1992.

BENCHIMOL, Jaime. Reforma Urbana e Revolta da Vacina na cidade do Rio de Janeiro. In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucilia de Almeida Neves. **O Brasil Republicano: o tempo do liberalismo excludente: da proclamação da República à Revolução de 1930**. 9. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017.

BIRMINGHAM, David. **História Concisa de Portugal**. São Paulo: Edipro, 2015.

BLOCH, Marc. Para uma história comparada das sociedades europeias. In: **Revue de synthèse Historique**, tomo XLVI, p.15-50, 1928.

BOTANA, Natalio R. El Federalismo Liberal en Argentina: 1852-1930. In: CARMAGNANI, Marcello. **Federalismos latino-americanos**: México, Brasil, Argentina. México: El Colegio de Mexico, 1996.

BOURDIEU, Pierre. Les conditions Sociales de la circulation internationale des idées. **Actes de la recherche en sciences sociales**, Paris, n. 145, p.3-8, 2002. Disponível em: <https://shs.cairn.info/revue-actes-de-la-recherche-en-sciences-sociales-2002-5-page-3?lang=fr>. Acesso em: 5 mar. 2025.

BRUNO, Paula. José Manuel Estrada (1842-1894) y su obra histórica en la Argentina de las décadas de 1860 y 1870. **História da Historiografia**, Ouro Preto, v. 8, n. 17, p.86-104, abr. 2015. Disponível em: <https://www.historiadahistoriografia.com.br/revista/article/view/796>. Acesso em: 5 mar. 2025.

BUENO, Almir de Carvalho. **Visões de República**: ideias e práticas no Rio Grande do Norte (1880-1895). Natal: EDUFRRN, 2016.

CABRAL, P. G. T. Veiga. **Direito Administrativo Brasileiro**. Rio de Janeiro: Typographia Universal de Laemmert, 1859.

CAETANO, Marcelo. A Codificação Administrativa em Portugal. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa**, Lisboa, vol. II, 1934. Disponível em: <https://repositorio.ulisboa.pt/handle/10451/61214>. Acesso em: 5 mar. 2025.

CAGIAO Y CONDE, Jorge. **Tres maneras de entender el federalismo**: Pi y Margall, Salmerón y Almirall. La teoría de la federación en la España del siglo XIX. Madrid: Biblioteca Nueva, 2014.

CARMAGNANI, Marcello. **Federalismos latino-americanos**: México, Brasil, Argentina. México: El Colegio de Mexico, 1996.

CARMAGNANI, Marcello. La Tensión entre Libertad y Poder em el Constitucionalismo de 1850. In: NORIEGA, Cecilia; SALMERON, Alicia. **México**: un siglo de historia constitucional (1808-1917). Estudios y Perspectivas. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 2009.

CARR, Raymond. **España (1808-1939)**. Oxford: At The Clarendon Press, 1966.

CARREIRO, Carlos Porto. **Lições de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Oficinas Gráficas do Jornal do Brasil, 1918.

CARVAJAL, Ronald Villamil. La filosofía romántica de la historia em Herder y sus aportes a La Joven Argentina del siglo XIX. **Historia Crítica**, número 30, Bogotá, p.139-161, abril de 2005. Disponível em: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-16172005000200007. Acesso em: 20 mar. 2024.

CARVALHO, José Murilo. Federalismo y Centralización en el Imperio Brasileño: historia y argumento. In: Carmagnani, Marcello. **Federalismos latino-americanos**: México, Brasil, Argentina. México: El Colégio de Mexico, 1996.

CARVALHO, José Murilo de. **Os Bestializados**: o Rio de Janeiro e a República que não foi. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.

CASTRO, Augusto Olympio Viveiros de. **Tratado de Sciencia da Administração e Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Labor Omnia Vincit, 1906.

CATROGA, Fernando. Centralismo y Federalismo em Portugal (siglos XIX-XX). In: CORTINA, Manuel Suárez. **Federalismos**: Europa del Sur y America Latina em perspectiva histórica. Granada: Comares Historia, 2016.

CATROGA, Fernando. O Republicanismo Português (cultura, história e política). **Revista da Faculdade de Letras – História**, Porto, III série, vol. 11, p.95-119, 2010. Disponível em: <https://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/9008.pdf>. Acesso em: 5 mar. 2025.

CEDENO, Reynaldo Sordo. El Constitucionalismo Centralista em la Crisis del Sistema Federal. In: NORIEGA, Cecilia; SALMERON, Alicia. **México**: un siglo de historia constitucional (1808-1917). Estudios y Perspectivas. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 2009.

CHÁVEZ, Alicia Hernandez. Estudio Introductorio. In: VELASCO, José Maria del Castillo. **Ensayo sobre el Derecho Administrativo Mexicano**. Tomo I. México: Universidad Nacional Autonoma de México, 1994.

CHÁVEZ, Alicia Hernandez. **México**: A Brief History. Los Angeles: University of California, 2006.

CHIARAMONTE, José Carlos. **Ciudades, provincias, estados**: Orígenes de la Nación Argentina (1800-1846). Buenos Aires: Emecé Editores S.A., 2007

CHIARAMONTE, José Carlos. El Federalismo Argentino em la Primera Mitad del Siglo XIX. In: CARMAGNANI, Marcello. **Federalismos latino-americanos**: México, Brasil, Argentina. México: El Colégio de Mexico, 1996.

CLAVERO, Bartolomé. Institución política y derecho: acerca del concepto historiográfico de “estado moderno”. **Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)**, Espanha, n. 19, p.43-57, 1981. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=26645>. Acesso em: 30 jun. 2024.

CLAVERO, Bartolomé. Tutela Administrativa o Dialogos con Tocqueville. **Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno**, v. 24, p.419-468, 1995.

COLMEIRO, Manuel. **Derecho Administrativo Español**. Tomo I. Madrid y Santiago: Libreria de Don Angel Calleja, 1850.

CORMENIN, Ma. De. **De la centralización**. Madrid: Imprenta Calle de Torrijos, n. 7, 1843.

CORTINA, Manuel Suárez. **Federalismos**: Europa del Sur y America Latina en Perspectiva Historica. Granada: Editorial Comares, 2016.

CORTINA, Manuel Suárez. *Radicalismo y Reformismo em la Democracia Española de la Restauración*. In: **Berceo**, Logroño, v. 139, p. 49-66, 2000. p. 56. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/61950.pdf>. Acesso em: 5 mar. 2025.

COSTA, Arthur Barrêto de Almeida. Citation networks in administrative law books from the civil law world (nineteenth century). In: **Comparative Legal History**, 2023. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/loi/rclh20>. Acesso em: 30 jun. 2024.

COSTA, Arthur Barrêto de Almeida. What is a good book? Epistemic virtues and the role of originality in Brazilian public law scholarship (1820s – 1889). **Chio@Themis Revue électronique d'histoire du droit**, n. 24, mai. 2023. Disponível em: <https://journals.openedition.org/cliiothemis/3460#quotation>. Acesso em: 5 mar. 2025.

COSTA, Emília Viotti da. **Da Monarquia à República**: momentos decisivos. 6. ed. São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 1999.

COSTA, Pietro. Spatial and Temporal Dimensions for Legal History. In: **Global Perspective on Legal History**, Berlin, Max Planck Institute for European Legal History, 2016. p.27-62. Disponível em: https://www.lhlt.mpg.de/1091087/gplh_6_costa.pdf. Acesso em: 5 mar. 2025.

CRUZADO, Manuel. **Elementos de Derecho Administrativo**. México: Antigua imprenta de E. Murguía, 1895.

CUESTA Y MARTIN, Salvador. **Principios de Derecho Administrativo**. Tomo I. Salamanca: Librería de Manuel Hernández, 1894.

CUNHA, Euclides da. **Os Sertões**. São Paulo: Planeta do Brasil, 2023.

D'AVILA, Joaquim Thomaz Lobo. **Estudos de Administração**. Lisboa: Tipografia Universal, 1874.

DE LA SERNA, Pedro Gomez, **Instituciones del derecho administrativo español**, Tomo I. Madrid: Imprenta de D. Vicente de Calama, 1843.

DOHLNIKOFF, Miriam. **O Pacto Imperial**: origens do federalismo no Brasil do século XIX. São Paulo: Globo, 2005.

DUBET, Anne; IBÁÑEZ, José Javier Ruiz (Ed.). **Las monarquías española y francesa siglos XVI-XVIII**: ¿Dos modelos políticos?. Madrid: Casa de Velázquez, 2010.

DUVE, Thomas. A Escola de Salamanca: um caso de produção global de conhecimento. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, Porto Alegre, n. 46, p.3-

52, ago. 2021. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/revfacdir/article/view/117988>. Acesso em: 5 mar. 2025.

DUVE, Thomas. European Legal History – Concepts, Methods, Challenges. In: DUVE, Thomas (Ed.). **Entanglements in Legal History: Conceptual Approaches**. Frankfurt am Main: Max Planck Institute for European Legal History, 2014. Disponível em: https://www.lhlt.mpg.de/1009830/gplh_1_duve.pdf. Acesso em: 5 mar. 2025.

DUVE, Thomas. Historia del Derecho como Historia del Saber Normativo. **Revista de Historia del Derecho**, Buenos Aires, n. 63, jun. 2022, p.1-60. Disponível em: https://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1853-17842022000100001&lng=es&nrm=iso&tlng=es. Acesso em: 5 mar. 2025.

EDUARDO RUÍZ ÁLVAREZ. In: **Editorial Cosmos**. México: 2024. Disponível em: <https://editorialcosmos.com/autor/2/eduardo-ruiz-alvarez/>. Acesso em: 19 out. 2024.

EL DESARROLLO del estudio de la administración pública em Mexico. In: **La ciencia de la administración em Mexico en el siglo XIX**. UNAM, 19[?]. Disponível em: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1819/21.pdf>. Acesso em: 5 mar. 2025.

ELLIOTT, John H. **Empires in the Atlantic World, Britain and Spain in America, 1492–1830**. New Haven: Yale University Press, 2006.

ENGBERG, Jen. Comparative Law for Legal Translation: Through Multiple Perspectives to Multidimensional Knowledge. **International Journal for the Semiotics of Law**, v. 33, p.263-282, 2020. Disponível em: <https://pierre-legrand.com/ewExternalFiles/Engberg.pdf>. Acesso em: 5 mar. 2025.

ESTRADA, José Manuel. **Curso de Derecho Constitucional, Federal y Administrativo**. Buenos Aires: Compañía Sud-Americana de Billetes de Banco, 1895.

ESTRADA, José Manuel. Una palabra suprimida. La Campaña. In: ESTRADA, José Manuel. **Obras Completas**. Tomo X: Miscelánea. Estudios y artículos variados. Tomo II. Buenos Aires: Librería del Colegio, 1904.

FEDERALISMO. In: SEBASTIÁN, José Fernandez. **Diccionario político y social del mundo iberoamericano**. Madrid, 2009.

FERNANDO MELLADO Y LEGUEY. In: **Diccionario de Catedráticos españoles de Derecho (1847-1984)**. Disponível em: <https://humanidadesdigitales.uc3m.es/s/catedraticos/item/15690>. Acesso em: 9 dez. 2024.

FERREIRA, Gabriela Nunes. **Centralização e descentralização no Império: o debate entre Tavares Bastos e visconde de Uruguai**. São Paulo: Editora 34, 1999. 200 p. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/>. Acesso em: 8 mar. 2025.

FERREIRA, Marieta de Moraes. A nova “velha história”: o retorno da história política. **Estudos Históricos: Teoria e História**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 10, p.265-271, jul./dez.

1992. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/reh/article/view/1937>. Acesso em: 1 mar. 2025.

FERREYRA, Ramon. **Derecho Administrativo Argentino**. Buenos Aires: Imprenta de Pablo E. Coni, 1866

FONSECA, Ricardo Marcelo. *Tradition, translations, betrayals. Dialogues among legal cultures*. **Revista História do Direito**, Curitiba, n. 1, p. 351-362, jul-dez 2020. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/historiadodireito/article/view/78734/42942>. Acesso em: 5 mar. 2025.

FLORES, Alfredo de Jesus Dal Molin; MACHADO, Gustavo Castagna. Tradução Cultural: um conceito heurístico alternativo em pesquisas de história do direito. **Historia e Cultura**, Franca, v. 4, n. 3, p.118-139, dez. 2015, p. 125-126. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/255217>. Acesso em: 5 mar. 2025.

FOUCAULT, Michel. **A arqueologia do saber**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1987.

GABRIEL, Pere. Republicanismos y Federalismos en la España del siglo XIX: el federalismo catalán. **Historia y Política**, n. 6, p31-56, 2001. Disponível em: https://ddd.uab.cat/pub/artpub/2001/239013/hisypol_2001n6p31iSPA.pdf. Acesso em: 15 fev. 2024.

GALIANO, Antonio Alcala. **Lecciones de Derecho Político Constitucional**. Madrid: Imprenta de D. I. Boix, 1843. p. 30.

GARCÍA, Antonio Rivera. La idea federal en Pi y Margall. **Araucaria Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades**, Sevilla, v. 2, n. 4, p.113-141, jun./dez. 2000. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/282/28220405.pdf>. Acesso em: 2 fev. 2024.

GARCIADIEGO, Javier. El Porfiriato. In: WOBESER, Gisela von. **Historia de Mexico**. 2ª ed. Mexico: Fondo de Cultura Economica, 2014.

GARCIER, Romain. Étude de cas: la pollution de la Fensch. In: **Géographie du droit: épistémologie, développement et perspectives**. Canadá: Les presses de l'Université Laval, 2009.

GARRETT, Almeida. **Viagens na minha terra**. Portugal: Luso Livros. p. 113. Disponível em: <https://bibliotecaaefga.wordpress.com/wp-content/uploads/2019/07/viagens-na-minha-terra.pdf>. Acesso em: 5 mar. 2025.

GUANDALINI JUNIOR, Walter. **A Construção Jurídica do Estado Administrativo**: temas do direito administrativo brasileiro no século XIX. Livro no prelo.

GUANDALINI JUNIOR, Walter. A Construção Doutrinária da Administração Pública sob a Constituição Brasileira de 1824. **Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro**, Rio de Janeiro, v. 185, n. 496, p.253-276, 2024a.

GUANDALINI JUNIOR, Walter. As Dificuldades da Administração. In: LYNCH, Christian E. C. **Teoria Constitucional Brasileira: 200 anos de disputas**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2024b.

GUANDALINI JUNIOR., Walter. As razões do direito administrativo na doutrina brasileira do século XIX (1857-1884). **Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro**, Rio de Janeiro, v. 180, nº 481, p.219-254, set./dez. 2019.

GUANDALINI JUNIOR, Walter. Chave ou Fecho? O debate jurídico erudito sobre a responsabilidade do Poder Moderador. **Quaestio Iuris**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 2, p.1031-1059, 2016a. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestioiuris/article/view/20809/16231>. Acesso em: 5 mar. 2025.

GUANDALINI JR., Walter. **História do Direito Administrativo Brasileiro**. Curitiba: Editora Juruá, 2016b. p.203-204.

GUANDALINI JUNIOR, Walter. Muitos pontos de semelhança entre si: representações do Direito Administrativo espanhol pela doutrina administrativista brasileira no século XIX (1854-1889). **Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro**, v. 184, n. 491, jan./abr. 2023.

GUANDALINI JUNIOR, Walter; TEIXEIRA, Livia Solana Pfuetzenreiter de Lima. Um Direito Administrativo de Transição: o conceito de direito administrativo na cultura jurídica da Primeira República Brasileira (1889-1930). **Direito, Estado e Sociedade**, Rio de Janeiro, n. 58, p.422-459, jan./jun 2021. Disponível em: <https://revistades.jur.puc-rio.br/index.php/revistades/article/view/1193>. Acesso em: 5 mar. 2025.

GUMERSINDO JOSÉ DE AZCÁRATE (1840-1917). In: **Diccionario de Catedráticos Españoles de Derecho (1847-1984)**. Disponível em: <https://humanidadesdigitales.uc3m.es/s/catedraticos/item/14048>). Acesso em: 5 abr. 2024.

GRACIA, Manuel Jose Pedraza (Ed.). **Bibliotecas: conocimiento, prestigio y memoria (siglos XIV-XIX)**. Zaragoza: Prensas de la Universidad de Zaragoza, 2022.

HESPANHA, Antonio Manuel. **O Caleidoscópio do Direito: o direito e a justiça nos dias e no mundo de hoje**. 2 ed. Lisboa: Almedina, 2020.

HESPANHA, António. **Uma monarquia tradicional: imagens e mecanismos da política no Portugal seiscentista**. Lisboa: Ed. de autor, 2019.

HESPANHA, Antonio Manuel; CARDIM, Pedro. A Estrutura Territorial das duas Monarquias Ibéricas (séculos XVI-XVIII). In: XAVIER, Ângela Barreto; PALOMO, Frederico; STUMPF, Roberta. **Monarquias Ibéricas em Perspectiva Comparada (séculos XVI-XVIII)**. Portugal: ICS Imprensa de Ciências Sociais, 2018.

HERRERA, José de Posada de. **Lecciones de Administración**. Tomo I. Madrid: Establecimiento Tipográfico, 1843.

HOMEM, Amadeu Carvalho. O avanço do republicanismo e a crise da monarquia constitucional. In: TORGAL, Luís Reis; ROQUE, João Lourenço. **História de Portugal**. Lisboa: Editorial Estampa, 1997.

JOAQUIM TOMÁS LOBO D'ÁVILA. In: PEREIRA, Hugo Silveira. **Dicionário Biográfico de Cientistas, Engenheiros e Médicos**. Portugal: Centro Interuniversitário de História das Ciências e da Tecnologia. Disponível em: <https://dicionario.cihuct.org/lobo-davila-joaquim-tomas-conde-de-valbom/>. Acesso em: 5 mar. 2025.

KANÁN, Raquel Urroz. El diseño geográfico de la nación en una novela mexicana del siglo XIX. Los Bandidos de Río Frio, de Manuel Payno. **Revista de geografía Norte Grande**, Santiago, n. 78, 2021.

KARL CHRISTIAN FRIEDRICH KRAUSE. In: HARO, Pedro Aullón de. **Diccionario Historico de la Traducción en España**. Disponível em: <https://phite.upf.edu/dhte/aleman/krause-karl-christian-friedrich/>. Acesso em: 10 jun. 2024

KOSELLECK, Reinhart. Uma História dos Conceitos: problemas teóricos e práticos (trad. Manoel Luís Salgado Guimarães). **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, vol. 5, n. 10, p.134-146, 1992. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/reh/article/view/1945>. Acesso em 5 mar. 2025.

LARANJO, JOSÉ FREDERICO. In: GRAÇA, João Carlos. **Dicionário de Historiadores Portugueses**. Lisboa: Academia Real das Ciências ao final do Estado Novo. Disponível em: <https://dichp.bnportugal.gov.pt/imagens/laranjo.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2025.

LARANJO, José Frederico. **Princípios e Instituições de Direito Administrativo**. 2ª ed. Coimbra: Imprensa da Universidade, 1894.

LARES, Teodosio. **Lecciones de Derecho Administrativo**. Mexico: Imprenta de Ignacio Cumplido, 1852.

LEAL, Vitor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1975.

LEGRAND, Pierre. **Como ler o direito estrangeiro**. São Paulo: editora Contracorrente, 2018.

LEGRAND, Pierre. **Direito Comparado: compreendendo a compreendê-lo**. São Paulo: Editora Contracorrentes, 2021.

LÓPEZ, Lucio V. **Derecho Administrativo Argentino**. Buenos Aires: Imprenta de la Nación, 1902.

LYNCH, Christian. A Independência como Revolução Liberal no Brasil. **Insight Inteligência**, Rio de Janeiro, v. 98, p.43-56, 2022. Disponível em:

<https://insightinteligencia.com.br/a-independencia-como-revolucao-liberal-no-brasil/>. Acesso em: 8 mar. 2025.

LYNCH, Christian Edward Cyril. O momento oligárquico: a construção institucional da República (1889-1891). In: VISCARDI, Claudia Maria Ribeiro. **A República Revisitada**. Porto Alegre: Edipucrs, 2016.

MADRAZO, Francisco de Paula. **Manual de Administración**. Paris: Libreria de Rosa, Bouret y Cia, 1857.

MANNORI, Luca. Justicia y Administración entre Antiguo y Nuevo Régimen. **Revista jurídica**, Madrid, n. 15, p.125-146, 2007.

MARÍN, Ángel Luis Sanchez. La Concepción Católica del Estado. **Tecsisistecatl**, v. 4, n. 15, dez. 2013. Disponível em: <https://www.eumed.net/rev/tecsistecatl/n15/estado-catolico.pdf>. Acesso em: 4 fev. 2025.

MARMÓL, José. **Amália**. Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes. Disponível em: https://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/amalia--0/html/fee786a0-82b1-11df-acc7-002185ce6064_8.html. Acesso em: 5 mar. 2025.

MARTÍN, Regina Polo. **Centralización, descentralización y autonomia em la España constitucional**. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid, 2014.

MARTÍN, Sebastián. La Utopía Krausista: Autonomía del Sujeto (individual y colectivo) en la polémica jurídica española (1870-1900). **Quaderni Fiorentini per la Storia del Pensiero Giuridico Moderno**, Florença, v. 43, tomo I, p. 481-539, 2014, p. 533. Disponível em: <https://idus.us.es/bitstream/handle/11441/73843/La%20utop%C3%ADa%20krausista.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 5 mar. 2024.

MARTÍN, Sebastián. Liberalismo e Historia en el Derecho Político. Semblanza de Manuel Colmeiro y Penido (1818-1894). **Teoria y Realidad Constitucional**, n. 31, p.637-668, 2013.

MATTOS, Hebe. A Vida Política. In: SCHWARCZ, Lília Moritz. **História do Brasil Nação: A Abertura para o Mundo (1889-1930)**. v. 3. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012.

MATOS, Sergio Campos. Portugal: nación, nacionalismos, nacionalización. In: VEGA, Mario Esteban de; ALMENDRAL, Raúl Moreno. **Viva la pátria! Nacionalismo y construcción nacional en el mundo ibero-americano**. Granada: Comares Historia, 2021.

MAZZA, Alexandre. **Curso de Direito Administrativo**. 14 ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024. E-book. p.133. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553620296/>. Acesso em: 08 fev. 2025.

MAYAGOITIA, Alejandro. Acerca de la vida y obra de Don Manuel Cruzado. **Anuario Mexicano de Historia del Derecho**, Ciudad de Mexico, Universidad Autonoma de

Mexico, v. XVI, p.45-88, 2004. Disponível em: <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/rev/hisder/cont/16/art/art3.htm>. Acesso em: 18 de outubro de 2024. Acesso em: 5 mar. 2025.

MELLADO, Fernando. **Tratado Elemental de Derecho Administrativo**. 2 ed. Madrid: Tipografía de los Hijos de M. G. Hernández, 1894.

MENDIZÁBAL, Enric. “Federalismo Hispano e Iberico”: Un texto poco conocido de Gonzalo de Reparaz Ruiz. **Cuadernos de Geografía**, Valencia, v. 110, 2023. Disponível em: <https://ojs.uv.es/index.php/CGUV/article/view/25233/22923>. Acesso em: 10 fev. 2024.

MIGUEL, Gonzalo Capellán de. Liberalismo armónico, La teoría política del primer Krausismo español (1860-1868). **Historia y Política**, Madrid, n. 17, p. 89-120, jan./jun. 2007. Disponível em: <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/historia-y-politica/numero-17-enerojunio-2007/liberalismo-armonico-la-teoria-politica-del-primer-krausismo-espanol-1860-1868-1>. Acesso em: 5 mar. 2025.

MONTSERRAT, Ángel Duarte. Pi Y Margall y el Federalismo em España. Historia de Federales, Historia Republicana. **Historia y Política**: Ideas, procesos y movimientos sociales, Madrid, n. 6, p.7-30, 2001. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=265182>. Acesso em: 5 fev. 2024.

MOREL, Marco. **A Revolução do Haiti e o Brasil escravista**: O que não deve ser dito. Rio de Janeiro: Paco e Littera, 2017.

NORIEGA, Cecilia; SALMERON, Alicia. **Mexico: un siglo de historia constitucional (1808-1917). Estudios y Perspectivas**. México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 2010.

NUNES, Teresa. A Diplomacia Portuguesa e os Desafios da Modernidade Política. As relações luso-espanholas e as percepções nacionais sobre os Estados Latino-Americanos (1808-1848). In: GEAL, Pierre. **Una Modernidad política ibero-americana**. Siglo XIX. Formación, relaciones Internacionales y representaciones de la nación. Madrid: Marcial Pons, 2022.

OLIVO, Isidro de Los Santos. Breve histórica constitucional de Mexico. In: COSTA, Francisco Manuel Garcia; PEDRA, Adriano Sant’Ana; PÉREZ, Julio César Muñiz; CARRASCO, David Soto. **História Constitucional Iberoamericana**. Valencia: Tirant lo Blanch, 2019.

OLIVEIRA, José Rubino de. **Epitome de Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Leroy King Bookwalter, 1884.

ORMA, Adolfo F. **Derecho Administrativo**. Tomo I. Buenos Aires: Valerio Abeledo, Editor. Libreria Juridica, 1914.

PAGDEN, Anthony. **Lords of all the world**: Ideologies of Empire in Spain, Britain, France, c. 1500-c.1800. New Haven: Yale University Press, 1995.

PARADA, Concepción Rodríguez. Los catálogos e inventarios en la historia del libro y de las bibliotecas. **BiD: textos universitarios de biblioteconomía i documentació**, n 18, 2007. Disponível em: <https://bid.ub.edu/18rodri4.htm>. Acesso em: 10 ago. 2024.

PAREDES, Santamaria de. **Curso de Derecho Administrativo según sus principios generales y la legislación actual de España**. 3 ed. Madrid: Establecimiento Tipográfico de Ricardo Fé, 1891.

PARKER, William Belmont. **Argentines of To-day**. v. I. Buenos Aires: The Hispanic Society of America, 1920.

PAZ, Gustavo L. La Vida Política. In: FRADKIN, Raúl O. GARAVAGLIA, Juan Carlos. **Argentina: la Construcción Nacional**. Tomo 2. 1830-1880. Madrid: Fundación Mapfre, 2011.

PAYNO, Manuel. **Los Bandidos de Río Frío**. Tomo I. Ciudad de Mexico: Fundación Carlos Slim, 2017.

PEDROSA, Guimarães. **Curso de Ciência da Administração e Direito Administrativo**. Tomo I. 2ª ed. Coimbra: Imprensa da Universidade, 1908.

PEYROU, Florencia. **La Primera Republica auge y destrucción de una experiencia democrática**. Madrid: Ediciones Akal, 2023.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. **Direito Administrativo**. 37. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559649440/>. Acesso em: 8 fev. 2025.

PIMENTA, João Paulo. Nacionalismo(s) en Brasil, siglos XIX-XX: elaboración teórica y síntesis histórica. In: VEGA, Mariano Esteban de; ALMENDRAL, Raul Moreno. **Viva la Patria! Nacionalismo y Construcción nacional em el mundo iberoamericano (siglos XVIII-XXI)**. Granada: Comares Historia, 2021.

PINTO, Basilio Alberto de Sousa. **Apontamentos de Direito Administrativo**. Coimbra: Imprensa da Universidade, 1849.

PIVATTO, Priscila. Ideias impressas: o direito e a história na doutrina constitucional brasileira na primeira república. 2010. 277 p. Tese (Doutorado em Direito). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-08092011-102906/publico/Tese_Priscila_Pivatto.pdf. Acesso em: 5 mar. 2025.

PRO, Juan. **La Construcción del Estado en España**. Una Historia del Siglo XIX. Madrid: Alianza Editorial S.A., 2019.

PRO, Juan; CABRERA, Miguel Angel. **La Creacion de las culturas políticas modernas 1808-1833**. Madrid: Marcial Pons Ediciones de Historia, v. I, 2014.

PROUDHOUN, Pierre-Joseph. **El principio federativo** (trad. Pi y Margall). Madrid: Librería de Alfonso Duran, 1872.

¿QUIÉNES fueron los primeros procuradores del Tesoro?. **Revista de la Procuración del Tesoro**. Disponível em: <https://broquel.ptn.gob.ar/2020/04/12/quienes-fueron-los-primeros-procuradores-del-tesoro/ferrey>. Acesso em: 3 nov. 2024

QUIRÓS, Pilar González Bernaldo de. El Largo Siglo XIX. In: YANKELEVICH, Pablo *et al.* **História Mínima de Argentina**. Madrid: Turner Libros, 2014.

RABIELA, Hira de Gortari. La Organización Política Territorial de la Nueva España a la Primera República Federal, 1786-1827. In: VAZQUEZ, Josefina Zoraida. **El establecimiento del federalismo en Mexico, 1821-1827**. Mexico: El Colegio de Mexico, 2010.

REAL ACADEMIA DE LA HISTORIA. **Fernando Cos-Gayon y Pons**. Disponível em <https://dbe.rah.es/biografias/5175/fernando-cos-gayon-y-pons>. Acesso em: 24 nov. 2024.

REAL ACADEMIA DE LA HISTORIA. **Giner De Los Ríos**. Madrid: Ministerio de Ciencia, Innovacion y Universidades, 2018. Disponível em: <https://historia-hispanica.rah.es/biografias/20482-francisco-giner-de-los-rios>. Acesso em: 10 fev. 2024.

REAL ACADEMIA DE LA HISTORIA. **José Posada Herrera**. Madrid: Ministerio de Ciencia, Innovacion y Universidades, 2018. Disponível em: <https://historia-hispanica.rah.es/biografias/37758-jose-posada-herrera>. Acesso em: 10 jun. 2024

REAL ACADEMIA DE LA HISTORIA. **Julián Sanz Del Río**. Madrid: Ministerio de Ciencia, Innovacion y Universidades, 2018. Disponível em: <https://historia-hispanica.rah.es/biografias/40911-julian-sanz-del-rio>. Acesso em: 10 fev. 2024.

REAL ACADEMIA DE LA HISTORIA. **Manuel María Pavía y Rodríguez de Albuquerque**. Madrid: Ministerio de Ciencia, Innovacion y Universidades, 2018. Disponível em: <https://historia-hispanica.rah.es/biografias/35767-manuel-maria-pavia-y-rodriguez-de-albuquerque>. Acesso em: 10 fev. 2024.

REAL ACADEMIA DE LA HISTORIA. **Nicolás Salmerón y Alonso**. Madrid: Ministerio de Ciencia, Innovacion y Universidades, 2018. Disponível em: <https://historia-hispanica.rah.es/biografias/40155-nicolas-salmeron-y-alonso>. Acesso em: 10 fev. 2024.

REAL ACADEMIA DE LA HISTORIA. **Pedro Gómez de la Serna y Tully**. Madrid: Ministerio de Ciencia, Innovacion y Universidades, 2018. Disponível em: <https://historia-hispanica.rah.es/biografias/19846-pedro-gomez-de-la-serna-y-tully>. Acesso em: 10 jun. 2024.

REGO, Vicente Pereira do. **Elementos de Direito Administrativo Brasileiro comparado com o Direito Administrativo Francez, segundo o methodo de P. Pradier-Fodéré**. Tomo I. Recife: Typographia Universal, 1857.

REIS, Aarão. **Direito Administrativo brasileiro**. Rio de Janeiro: Oficinas Gráficas Villas-Boas & C., 1923.

RENÉ, Luis; GALVÁN, Guerrero. **Manual de História del Derecho Mexicano**. México: UNAM, 2018.

RIBAS, Antonio Joaquim. **Direito Administrativo Brasileiro**. Rio de Janeiro: F. L. Pinto e C., Livreiros-Editores, 1866.

RODRÍGUEZ, Flavio Quezada. Espacios Jurídicos Transnacionales em la formación del Derecho Administrativo: Adolfo Posada y Valentin Letelier. **Revista de Derecho Público**: Teoria y Metodo, Madrid, v. 5, p.143-176, 2022.

RUIZ, Eduardo. **Curso de Derecho Constitucional y Administrativo**. Tomo I. México: Oficina Tip. De La Secretaría de Fomento, 1888.

RUIZ, Joaquin del Mora; RUIZ, Juan Pro; BILBAO, Fernando Suárez. **Estado y território em Espanha, 1820-1930**. Bilbao: Catarata, 2007.

SANTAMARIA DE PAREDES. In: **DICIONARIO DE CATEDRÁTICOS ESPAÑOLES DE DERECHO (1847-1984)**. Disponível em: <https://humanidadesdigitales.uc3m.es/s/catedraticos/item/14048>. Acesso em: 10 ago. 2024.

SANTOS, Oliveira. **Direito Administrativo e Sciencia da Administração**. Rio de Janeiro: Labor Omnia Vincit, 1919.

SCHWARCZ, Lília Moritz. **História do Brasil Nação: A Abertura para o Mundo (1889-1930)**. v. 3. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012

SANTOS, Ynaê Lopes dos. **Racismo brasileiro: Uma história da formação do país**. São Paulo: Todavia, 2022.

SCHWARCZ, Lília Moritz. População e Sociedade. In: SCHWARCZ, Lília Moritz. **História do Brasil Nação: A Abertura para o Mundo (1889-1930)**. v. 3. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012.

SCHWARCZ, Lilia Moritz; STARLING, Heloísa Murgel. **Brasil: uma biografia**. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

SEBASTIÁN, José Fernandez. Federalismo. In: SEBASTIÁN, José Fernandez (Org.). **Diccionario político y social del mundo ibero-americano: La era de las revoluciones, 1750-1850**. Madrid: Fundación Carolina, 2009.

SEELAENDER, Airton Cerqueira-Leite. A longa sombra da casa. Poder doméstico, conceitos tradicionais e imaginário jurídico na transição brasileira do Antigo Regime à Modernidade. **Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro**, Rio de Janeiro, n. 478, p.327-424, jan./mar. 2017.

SEELAENDER, Ailton Cerqueira-Leite. Pondo os pobres no seu lugar: igualdade constitucional e intervencionismo segregador na Primeira República. In: COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda; LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto. **Diálogos Constitucionais: Direito, Neoliberalismo e Desenvolvimento em Países Periféricos**. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

SESMA, Daniel Guerra. **El Pensamiento territorial del siglo XIX español (1812, 1869 y 1873)**. Sevilla: Athenaica, 2018.

SLEMIAN, Andréa. Instituciones, Legitimidad y (des)orden: crisis de la monarquía portuguesa y construcción del Imperio de Brasil (1808-1841). In: FRASQUET, Ivana; SLEMIAN, Andrea. **De las Independencias Iberoamericanas a los Estados nacionales (1810-1850)**. 200 años de historia. Madrid: Ahila, 2009.

SLEMIAN, Andréa. Pelos “negócios da província”: apontamentos sobre o governo e a administração do Império do Brasil (1822-1834). **Outros Tempos**, Maranhão, v. 16, n. 27, p.252-275, 2019. Disponível em: https://www.outrostempos.uema.br/index.php/outros_tempos_uema/article/view/680. Acesso em: 5 mar. 2025.

SODRÉ, Nelson Werneck. **Formação Histórica do Brasil**. 10 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.

SORDI, Bernardo. The time dimension in Comparative Research. In: **The Oxford Handbook of Comparative Administrative Law**. New York: Oxford University Press, p.232-253, 2020.

SOUSA, Paulino José Soares de. **Ensaio sobre o Direito Administrativo**. Tomo I. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1862.

SPECKMAN-GUERRA, Elsa. The Porfiriato. In: ESCALANTE-GONZALBO, Pablo. **A New Compact History of Mexico**. Mexico: El Colegio de Mexico, 2022.

STEINER, George. **Después de Babel**. México: Fondo de Cultura Económica, 1980.

SUANZES-CARPEGNA, Joaquín Varela. **Siete maestros del Derecho Político Español**. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2015.

TEIXEIRA, Livia Solana Pfuetzenreiter de. Azcárate nos trópicos: a história que cruzou o atlântico e chegou no Brasil. **Anuario de Historia del Derecho Español**, Madrid, Tomo XCIV, v. II, p.157-187, 2024. Disponível em: <https://revistas.mjusticia.gob.es/index.php/AHDE/article/view/10690>. Acesso em: 5 mar. 2025.

TEODOSIO Lares. In: **Enciclopedia histórica y biográfica de la Universidad de Guadalajara**. Disponível em: <http://enciclopedia.udg.mx/articulos/lares-teodosio>. Acesso em: 17 out. 2024.

VAZQUEZ, Josefina Zoraida. **El establecimiento del federalismo en Mexico, 1821-1827**. Mexico: El Colegio de Mexico, 2010.

VELASCO, José Maria del Castillo. **Ensayo sobre el Derecho Administrativo Mexicano**. Tomo II. Mexico: Taller de Imprenta de la Escuela de Artes y Oficios para Mujeres, 1874.

VERDO, Geneviève. Qué território para cual nacion? Soberanías territoriales y rivalidades interprovinciales em el Rio de la Plata (1820-1840). In: **Nuevo Mundo**, Debates, 2019. Disponível em: <https://journals.openedition.org/nuevomundo/75181>. Acesso em: 5 mar. 2025.

VEYTIA: Derecho y Administracion. In: **La Ciencia de la Administración en Mexico en el Siglo XIX**. UNAM, 19[?]. Disponível em: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1819/23.pdf>. Acesso em: 15 out. 2024.

XAVIER, Ângela Barreto; PALOMO, Federico; STUMPF, Roberta. **Monarquias Ibéricas em Perspectiva Comparada**: Dinâmicas Imperiais e Circulação de Modelos Político-Administrativos. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2018.

ZIMMERMANN, Eduardo A. Los Intelectuales, las Ciências Sociales y el Reformismo Liberal: Argentina, 1890-1916. **Desarrollo Económico**, Buenos Aires, v. 31, n. 124, jan./mar. 1992, p.545-564. Disponível em: <https://historiasocialargentinaunlp.com.ar/wp-content/uploads/2018/04/zimmermann-los-intelectuales.pdf>. Acesso em: 5 mar. 2025.

ZIMMERMANN, Eduardo. Soberania Nacional y Soberanías Provinciales ante la Corte Suprema de Justicia. Argentina, Siglo XIX. **Estudios Sociales**, Santa Fe, v. 48, n. 1, p.11-37, 2015. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6198797>. Acesso em: 8 mar. 2025.