



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS LETRAS E ARTES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA

CARLOS ALBERTO JUNIOR MENDES

**O FEDERALISMO NO PENSAMENTO DE TAVARES BASTOS E A
CONSTITUIÇÃO REPUBLICANA DE 1891**

MARINGÁ

2013

CARLOS ALBERTO JUNIOR MENDES

**O FEDERALISMO NO PENSAMENTO DE TAVARES BASTOS E A
CONSTITUIÇÃO REPUBLICANA DE 1891**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História, da Universidade Estadual de Maringá, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em História.

Área de concentração: Política, Movimentos Populacionais e Sociais

Orientador: Prof. Dr. Lupercio Antonio Pereira

**MARINGÁ
2013**

CARLOS ALBERTO JUNIOR MENDES

**O FEDERALISMO NO PENSAMENTO DE TAVARES BASTOS E A
CONSTITUIÇÃO REPUBLICANA DE 1891**

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Lupericio Antonio Pereira
Universidade Estadual de Maringá - UEM

Prof. Dr. Sezinando Luis Menezes
Universidade Estadual de Maringá - UEM

Prof. Dr. Milton Carlos Costa
Universidade Estadual Paulista - UNESP

Dedico este trabalho

À minha família.

AGRADECIMENTOS

Em todas as etapas da minha vida e até o presente momento, muitas pessoas foram importantes na minha formação como homem e como profissional da História e, acreditaram que meu sonho um dia poderia se tornar realidade. Seria uma grande falta de consideração, da minha parte, não lhes agradecer.

As pessoas costumam dizer que a família representa a base de tudo, ou seja, o alicerce para a formação de grandes pessoas. No meu caso costumo dizer que minha família é composta por dois membros - minha mãe (Maria Ionice) e eu. Não tive uma família tradicional, nem sequer sei qual é a feição do rosto do meu pai, mas isso nunca foi um obstáculo, pois minha mãe sempre fez tudo para me propiciar uma vida digna.

Não seria digno iniciar os agradecimentos, sem mencionar aquela que é a grande responsável pela conclusão dessa etapa tão importante na minha vida, por isso, dedico esse momento à minha mãe, pessoa que mais sente orgulho de mim, que sempre me ajudou nas horas que mais precisei e sempre esteve ao meu lado nos momentos mais difíceis.

Agradeço ao meu orientador, Lupercio Antonio Pereira, pois sem ele, a realização desse trabalho não seria possível. Poucas pessoas eu admiro e respeito como o professor Lupercio.

Durante a realização do Mestrado reconheço que, sem o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), talvez, esse trabalho não tivesse se concretizado. Portanto, agradeço pelo apoio financeiro fornecido, pois, contribuiu significativamente para o desenvolvimento desta pesquisa.

Agradeço aos mestres que tive durante a graduação e a pós-graduação, pois sem eles, esse momento tão importante em minha vida não seria possível.

Agradeço a Gisele, secretária do Programa de Pós graduação em História pelas muitas vezes que me ajudou, e aos muitos amigos que tive ao longo da graduação, pelas conversas nas horas em que precisei, conselhos e pela confiança depositada na minha pessoa.

A todos os citados deixo o meu muito obrigado.

"Se vi mais longe foi por estar de pé sobre ombros de gigantes."

(Isaac Newton)

RESUMO

O objetivo deste trabalho será realizar um estudo comparativo entre o livro “*A Província: Um Estudo sobre a Descentralização no Brasil*” (1870) e o texto da Constituição de 1891, verificando em que grau o pensamento federalista de Tavares Bastos, formulado naquela obra, se materializou na primeira Constituição da República Federativa do Brasil. Ao avaliar o alcance das ideias de Tavares Bastos buscaremos destacar maior importância ao debate realizado acerca das ideias de centralização e descentralização ao longo do século XIX, protagonizado pelo partido liberal e pelo partido conservador, creditando-se maior relevância ao referido debate nos processos de formação do Estado no Brasil.

Palavras-Chave: Constituição. Império. República. Tavares Bastos. Província.

RESUMEN

En este estudio se llevará a cabo un estudio comparativo de la obra "La Provincia: Un estudio sobre la descentralización en Brasil" (1870) y el texto de la Constitución de 1891, comprobando hasta qué punto el pensamiento federalista de Tavares Bastos, hizo que el trabajo, si materializado en la primera Constitución de la República Federativa del Brasil. Al evaluar el alcance de las ideas de Tavares Bastos tratan de poner de relieve el debate más importante acerca de las ideas de la centralización y la descentralización en todo el siglo XIX, interpretado por el Partido Liberal y el Partido Conservador, el crédito es más relevante para el debate en los procesos de formación Estado en Brasil.

Palabras-clave: Constitución. Imperio. República. Tavares Bastos. Província.

ABSTRACT

This work will conduct a comparative study of the book "The Province: A Study on Decentralization in Brazil" (1870) and the text of the 1891 Constitution, checking to what degree the thinking of Federalist Tavares Bastos, made that work, if materialized in the first Constitution of the Federative Republic of Brazil. In assessing the scope of ideas Tavares Bastos seek to highlight the most important debate about the ideas of centralization and decentralization throughout the nineteenth century, played by the Liberal Party and the Conservative Party, crediting is most relevant to that debate in the processes of formation State in Brazil.

Keywords: Constitution. Empire. Republic. Tavares Bastos. Province.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
MATERIAIS E MÉTODOS.....	15
1. EM NOME DA LEI: O CONSTITUCIONALISMO MODERNO E A PRIMEIRA EXPERIÊNCIA CONSTITUCIONAL DO BRASIL	16
1.1. O BRASIL E O CONSTITUCIONALISMO MODERNO.....	22
1.2. A REFORMA DA CONSTITUIÇÃO.....	34
2. CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO NO IMPÉRIO: IDEIAS E INTELECTUAIS.....	41
2.1. OS PARTIDOS POLÍTICOS NO IMPÉRIO E O DEBATE SOBRE A CENTRALIZAÇÃO E A DESCENTRALIZAÇÃO DO PODER.....	43
2.2. REAÇÃO LIBERAL: BASES PARA A CONSTRUÇÃO DO ESTADO REPUBLICANO.....	51
2.3. IDEIAS E INTELECTUAIS PROTAGONISTAS DO DEBATE: TAVARES BASTOS E O VISCONDE DO URUGUAI.....	55
3. O FEDERALISMO NO PENSAMENTO DE TAVARES BASTOS E A CONSTITUIÇÃO REPUBLICANA DE 1891.....	66
3.1. O FEDERALISMO.....	67
3.2. A PROVÍNCIA.....	75
3.3. REORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL.....	76
3.4 O PENSAMENTO DE TAVARES BASTOS E A CONSTITUIÇÃO DE 1891.....	84
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	95
REFERÊNCIAS.....	97

INTRODUÇÃO

O termo centralização ou descentralização político-administrativa foi um dos dilemas que marcou a história do Brasil no período Imperial. A importância dessa questão é medida pelo fato de que ela chega a servir de marco ou baliza, que separa as três fases em que se divide o regime Imperial: Primeiro Reinado, encerrado em 07 de abril de 1831, período identificado, entre outras coisas, pelo predomínio da centralização político-administrativa; a Regência, graças ao Ato Adicional de 1834¹, foi caracterizada pela descentralização do poder político e administrativo que, em boa medida, se transferiu da Corte para as Províncias e, o Segundo Reinado, inaugurado com o chamado Golpe da Maioridade (1840) e, completado com a chamada “reação conservadora” materializada na Lei de Interpretação do Ato Adicional², assinala o fim da experiência descentralizadora da fase regencial e o retorno ao sistema centralizador do Primeiro Reinado.

Apesar de reconhecer a existência, bem como a importância de uma historiografia que não estuda a História Política do Brasil no século XIX a partir da dicotomia centralização e descentralização³, este trabalho, sem pretensão em desqualificar outras contribuições, busca demonstrar a importância da discussão à respeito da centralização e descentralização dos poderes políticos, no processo de construção do Estado monárquico, bem como para a construção das instituições jurídicas do regime republicano, materializadas na Constituição de 1891.

Essa questão assumiu relevância a ponto de constituir um dos entraves entre os dois grandes partidos monárquicos, o Partido Liberal e o Partido Conservador. Para Torres (1957) os conservadores eram mais afeitos à ideia de um executivo forte e centralizado na Corte, pois, atribuíam ao Estado centralizado um papel civilizador em certas condições históricas,

¹ Segundo Tavares Bastos, a missão do partido liberal é propor o regresso e complemento do sistema esboçado pelo Ato Adicional. Este supõe nas províncias um poder legislativo e uma administração independentes do poder central. (BASTOS, 1937, p. 112)

² “A lei chamada da interpretação foi, todos o sabem, o ato mais enérgico da reação conservadora: limitando a autoridade das assembleias provinciais, permitiu a criação da polícia uniforme em todo o império e a militarização da guarda nacional, instituições posteriormente organizadas com simetria a que só faltam os retoques propostos recentemente. Não interpretava-se, amputava-se o Ato Adicional; tudo sem os tramites de uma reforma constitucional: obra por esses dois motivos igualmente odiosas” (BASTOS, 1937, p. 95).

³ Ver trabalho a respeito em DOLHNIKOFF, M. (2005).

como a vigente no Brasil naquele momento. Os liberais, por sua vez, doutrinariamente, eram favoráveis ao fortalecimento do legislativo e, a concessão de maior autonomia às províncias; confiavam na eficácia da ação individual e desconfiavam da atuação do Estado, por isso, o regime federativo parecia-lhes o mais adequado⁴.

Conforme descrito anteriormente, uma das facetas da realidade político-social do Brasil no período imperial caracterizou-se pela disputa política e ideológica, que visava determinar qual era o ideário capaz de solucionar os problemas do país e, direcioná-lo rumo ao progresso. O Partido Liberal e o Partido Conservador estão diante de um grande desafio - a construção do Estado. Apoiando-se em ideias distintas, os dois grupos buscavam contribuir para o progresso do país e, deste modo, exerceram um papel de grande importância no mundo político e social no Brasil do século XIX.

Metodologicamente, este trabalho buscou delimitar a pesquisa, realizando um estudo comparativo entre o livro **A Província: um estudo sobre a descentralização no Brasil (1870)** e o texto da **Constituição de 1891**, para verificar em que grau o pensamento federalista formulado por Tavares Bastos naquela obra se concretizou na primeira Constituição Republicana do Brasil.

A primeira é uma obra extensa, reflexiva e de fôlego, na qual, Tavares Bastos, analisa a organização político-administrativa do regime imperial formatado pela Lei de Interpretação do Ato Adicional, fazendo um diagnóstico procurando identificar a centralização como a fonte de seus maiores problemas e, posteriormente, formula uma detalhada proposta de descentralização do poder. Esta registra a emergência dos republicanos na cena política imperial, mas, apesar de suas convicções liberais, não aderiu ao Partido Republicano fundado em 1871, em São Paulo. Para o referido, república ou monarquia era um falso dilema, pois o que mais importava era a questão da liberdade e, esta poderia encontrar abrigo tanto na república, como na monarquia.

Bastos procurou demonstrar que os males enfrentados pelo Império estavam associados ao excesso de centralização política e administrativa e, advogou em favor da federação. Para ele, existia sim, esperança de um futuro promissor nos marcos do regime monárquico, porém, dependeria da adoção de um maior grau de descentralização, tendo em vista a adoção da forma federativa de governo.

Tavares Bastos nasceu a 20 de abril de 1839, na cidade das Alagoas, atual Marechal Deodoro, capital da então província de Alagoas. O ano de nascimento do futuro proeminente

⁴ Ver trabalho a respeito em CARVALHO, J. M. D. (2003).

membro do Partido Liberal foi bastante emblemático - exatamente naquele momento, o movimento chamado pela historiografia de “regresso conservador” avançava a passos largos.

Tavares Bastos teve uma formação típica da elite letrada do Brasil imperial. Fez os estudos preparatórios em Olinda e, aos 15 anos, matriculou-se na faculdade de Direito, no mesmo ano que esta se transfere para o Recife. Em 1855, em função da transferência de seu pai para São Paulo, matricula-se na faculdade de Direito de São Paulo. No ano de 1859 recebeu a titulação de doutor em Direito com a defesa da tese *Sobre quem recaem os impostos lançados sobre os gêneros produzidos no país? Sobre o produtor ou sobre o consumidor? O que sucede quanto aos gêneros importados e exportados?*

No ano de 1860 lança a primeira candidatura ao mandato na Assembleia Geral Legislativa (legislatura 1861/1863), sendo eleito pela província de Alagoas e, se torna o mais jovem deputado do parlamento brasileiro.

No ano seguinte, sob o pseudônimo “Um excêntrico”, publica a obra *Os Males do Presente e as Esperanças do Futuro*. Após pronunciar um discurso contrário ao Ministro da pasta da Marinha, em 16 de setembro de 1861, é exonerado do cargo de Oficial da Secretaria da Marinha. Posteriormente, em represália à atitude do ministro, inicia a publicação das *Cartas do Solitário* no Correio Mercantil.

Em 1862 é publicada a primeira edição dessas *Cartas* em formato de livro. Em 1866 publica a obra *O Vale do Amazonas*, fruto de uma viagem de observação realizada na Amazônia, na qual advoga sobre a livre navegação de cabotagem para navios estrangeiros na região amazônica. No mesmo ano casa-se com D. Maria Teodora Alves, oriunda de uma família que possuía muitos recursos, com quem teve uma filha.

O ano de 1868 foi decisivo na carreira política de Tavares Bastos, pois, com a dissolução da câmara, em função da crise política instaurada no contexto da guerra do Paraguai, perde o mandato de deputado e, se abstém das futuras eleições, dedicando-se à advocacia e aos seus estudos e escritos.

No ano de 1870 publica o trabalho que é considerado, por muitos historiadores políticos, o de maior relevância em toda a sua obra, discorrendo a mais aguda crítica sobre a administração pública imperial: *A Província*. No entanto, em função de uma pneumonia, adquirida em novembro de 1875, quando estava na França, morre a 3 de dezembro, deixando a vida para entrar definitivamente para a história, como um dos grandes nomes da política imperial.

Mesmo com curta carreira política, Tavares Bastos é sem dúvida, um dos grandes estadistas do século XIX, sendo jamais uma estrela de segunda grandeza, pois, para ser grande, não basta ocupar os mais altos postos e, sim, desempenhar o que lhe coube com maestria, em sua carreira que se entrelaçou a debates e contendas, envolvendo a formação e consolidação do Estado Nacional no século XIX.

Tavares Bastos faleceu sem ver a monarquia realizar seu projeto de descentralização. Resta-nos saber se e, até que ponto, a República dos Estados Unidos do Brasil, organizada constitucionalmente em 1891, incorporou suas ideias federalistas, uma vez que, no seu entendimento, a descentralização poderia ocorrer tanto na Monarquia quanto na República. A verificação dessa possível influência é o objeto principal desta pesquisa.

Para tanto, o presente trabalho está estruturado em 3 capítulos, conforme apresentado na sequência.

O primeiro capítulo, intitulado *Em nome da Lei: a primeira experiência constitucional do Brasil e o constitucionalismo moderno* buscou demonstrar a importância da primeira experiência constitucional do Brasil, outorgada em 24 de março de 1824 por Dom Pedro I, tendo em vista, as dificuldades e o enfrentamento de grandes obstáculos no processo de consolidação da independência.

Diante das grandes dificuldades que se constituíam como um perigo à unidade nacional, a centralização, representou a via adotada, no entanto, é preciso reconhecer outros aspectos, além da centralização, que se fizeram presentes no texto constitucional de 1824 e, que contribuíram para que esta primeira experiência constitucional pudesse ser considerada, um monumento do liberalismo de seu tempo, estando adequada aos moldes do constitucionalismo moderno.

Além disso, foi realizado um estudo acerca do chamado Ato Adicional, primeira e única reforma da Constituição de 1824, demonstrando aspectos da agenda liberal que foram agregados ao texto, mas que, em seguida, foram suprimidos por meio da lei de interpretação do Ato Adicional.

O segundo capítulo, intitulado *Centralização e descentralização: ideias e intelectuais* procurou discutir a importância das ideias da centralização e descentralização no processo de construção do Estado monárquico, bem como a forma como liberais e conservadores se apropriaram dessas ideias, destacando a posição de dois influentes membros dos respectivos partidos, o Visconde do Uruguai ligado ao Partido Conservador e Aureliano Cândido Tavares Bastos membro do Partido Liberal.

O terceiro capítulo, intitulado *O federalismo no pensamento de Tavares Bastos e a Constituição Republicana de 1891*, procurou responder ao principal problema de investigação proposto neste trabalho - Em que medida as ideias federalistas de Tavares Bastos se materializaram no texto da Constituição de 1891? Neste procurou-se discutir qual o papel da centralização e da descentralização político-administrativa no pensamento de Tavares Bastos e, que no debate onde seu discurso esteve inserido com uma proposta de reforma política institucional do Império deixou marcas na Constituição de 1891.

MATERIAIS E MÉTODOS

Inicialmente justifica-se a escolha de Aureliano Cândido Tavares Bastos como objeto de pesquisa, pois o referido pensador representa um dos grandes protagonistas do debate em torno das ideias centralizadoras e descentralizadoras no segundo reinado, tendo escrito a obra que, para muitos estudiosos do assunto, é a mais aguda crítica feita à forma como estavam organizadas as instituições imperiais durante a segunda metade do século XIX.

Partiu-se da análise da obra *A Província*, de Tavares Bastos, para o desenvolvimento da presente pesquisa, no entanto, com o avanço desta primeira etapa, fez-se necessário contemplar a análise de outras importantes fontes contemporâneas, que se ocupam do debate centralização *versus* descentralização. Dentre essas fontes, destacam-se: a Constituição Política do Império do Brasil de 1824; o Ato Adicional de 1834; a Lei de Interpretação do Ato Adicional e a Constituição Republicana de 1891.

A partir dessas primeiras leituras percebeu-se a importância em se analisar as obras dos grandes publicistas e constitucionalistas do período imperial, como de José Antônio Pimenta Bueno, a partir de sua obra *Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império*; Zacarias de Góis e Vasconcelos a partir da obra *Da Natureza e Limites do Poder Moderador* e, o Visconde Do Uruguai em seu *Ensaio Sobre Direito Administrativo*.

Posteriormente, foram selecionadas e discutidas algumas das principais ideias, referentes à temática escolhida e, sistematizadas em forma de capítulos.

1. EM NOME DA LEI: O CONSTITUCIONALISMO MODERNO E A PRIMEIRA EXPERIÊNCIA CONSTITUCIONAL DO BRASIL

O que é uma Constituição? Todos os povos e países de diferentes tempos históricos possuíram este documento? Grande parte dos juristas que trabalham com direito constitucional admite que, apesar de sociedades que viveram em tempos remotos terem sido articuladas mediante normas responsáveis pelo estabelecimento de certo grau de organização, o conceito de Constituição é um fenômeno contemporâneo.

Um pensamento praticamente dominante a respeito do assunto entende o constitucionalismo como um fenômeno que se integra à História, em um determinado período histórico e, a um determinado espaço, do ponto de vista geográfico e social. Nelson Saldanha em sua obra *Formação da Teoria Constitucional*, em 2000, entende que o pensamento constitucional com bases claras e bem definidas somente se estrutura plenamente dentro da experiência do mundo ocidental contemporâneo. Lassale (1985), por sua vez, afirma que todos os povos e países em diferentes tempos históricos possuíram uma Constituição, considerando um erro julgar que é um fenômeno moderno e contemporâneo pois, todas as sociedades possuíram, em diferentes tempos históricos, uma determinada organização, ou seja, leis que regulassem a relação de seus membros, mesmo que isso não estivesse disposto num único documento escrito (como uma lei fundamental). Para o pensador, a diferença é que a partir dos tempos modernos, o que se figuram, são Constituições escritas nas “folhas de papel”.

Este trabalho entende que a ideia de Constituição é um conceito moderno, ou seja, tem suas bases fundamentadas a partir da modernidade, portanto, os documentos legislativos anteriores a este período não podem ser chamados de Constituição, pois este conceito ainda não havia sido definido. Dallari (1986) conclui que, nem mesmo os grandes monumentos legislativos da antiguidade, podem ser chamados de Constituição, pois este conceito contém peculiaridades de forma e conteúdo que não se encontram em nenhum documento legislativo antes do século XVIII.

A presença de um Estado organizado mediante um conjunto de regras se fez presente em tempos que antecedem a contemporaneidade, todavia, isso não quer dizer, que os povos antigos e medievais organizaram-se mediante uma Constituição.

De acordo com Saldanha (1983) entre os povos da antiguidade clássica greco-romana, nem existia o vocábulo Constituição. Aquilo que se aproxima do propósito que a Constituição

adquiriu na contemporaneidade é a palavra **Politéia**, que entre os gregos representava a forma de organização política da Cidade-Estado e, **Respublica** que era utilizada entre os romanos para designar aquilo que é do povo ou de todos e, ainda assim, os romanos usavam o vocábulo **constitutio** que representava providências legislativas do período Imperial. Portanto, usar o termo Constituição para designar categorias existentes no mundo antigo ou medieval é no mínimo um anacronismo⁵.

Tendo debatido a gênese do conceito de Constituição é preciso entender que entre os séculos XV e XVII, a partir da desagregação do mundo feudal, ocorreram grandes transformações na Europa ocidental, que se manifestaram em vários campos, tais como: política, religião, economia e cultura. No bojo dessas transformações surgia o Estado Moderno, com o processo de centralização do poder característico (com uma burocracia administrativa, finanças centralizadas, exército profissional, separação dos poderes, entre outros elementos). Para Saldanha (1983) esse ambiente de transformação permitiu o surgimento de uma nova sociedade, em que o advento do direito escrito, como forma dominante, permitiu que o sistema jurídico assumisse posição central nas nações europeias.

Nesse contexto, somente a partir da modernidade começam a ser definidas as bases do conceito de Constituição, entendida como a lei suprema de um Estado, disposta em um documento escrito onde estão contidas normas referentes à organização do Estado, tendo em vista, regular a ação desta entidade e mediar sua relação com seus cidadãos. Nesse sentido o texto constitucional passa a ser visto como entidade legal responsável pela consagração de uma série de garantias e direitos individuais e coletivos e, que estabelece limites aos poderes do Estado, para que este não haja arbitrariamente.

Desse modo os governos passaram a fundamentar-se na força das leis, pois a Constituição representou um documento jurídico onde estão os princípios fundamentais, com os quais devem ser compostas as demais leis, que ninguém pudesse desobedecer e que não pudesse ser facilmente modificado⁶.

No entanto, o pensador do século XIX Ferdinand Lassalle afirma serem as respostas que tratam a Constituição como lei fundamental, apenas revelações de sua face material, pois representam um ponto de vista jurídico, que não é capaz de absorver o conceito de Constituição, sendo tais explicações limitadas a descrever, como as Constituições se formam e o que fazem, mas que não explicam sua essência. Desse modo o pensamento do autor

⁵ Ver trabalho a respeito em SALDANHA, N. (1983).

⁶ Ver trabalho a respeito em DALLARI, D. D. A. (1986).

extrapola a ideia de lei fundamental, compreendendo que, para definir o conceito de Constituição, não basta apenas apresentar seu conteúdo concreto, ou seja, o seu texto.

Na tentativa de demonstrar a essência da Constituição o autor entende que a sua escrita deve estar adequada a fatores reais de poder, ou seja, o texto deve possuir uma forte ligação com a realidade, com as relações de poder existentes e, com o interesse dos grupos que compõem a sociedade, sua cultura e consciência geral, de modo a configurar, no plano legal, as suas necessidades. Assim, todas as leis e instituições jurídicas vigentes num determinado Estado são reconhecidas como uma exigência dessa necessidade, não podendo se concretizar de outra forma, pois estão ligadas a fatores reais de poder⁷. “Os fatores reais que regem uma sociedade são a força ativa e eficaz que informa todas as leis e instituições jurídicas vigentes, determinando que não possam ser, em substância, a não ser tal como elas são”. (LASSALLE, 1985, p. 11).

Entretanto se a Constituição não representar a soma desses fatores reais de poder, será apenas uma simples folha de papel sem base na realidade social e sem historicidade. Para Lassalle (1985) a Constituição representa a soma de todos os fatores reais de poder que regem uma nação, quando os fatores reais de poder são materializados numa carta constitucional, ganham força escrita e, a partir deste momento, passam a representar um verdadeiro direito e, à medida que alguém atenta contra esse princípio, atenta contra a lei. Desse modo o autor entende que a Constituição escrita deve adequar-se à Constituição real, consolidando os interesses, estruturando a ordem política, econômica e social, sob a ótica de uma lei fundamental, ou seja, da própria Constituição. Esta, verdadeira e duradoura, deve agregar em si um texto que, tenha como base, fatores reais do poder.

Contraopondo-se às ideias de Ferdinand Lassalle, Hesse (1991) não acredita na superioridade da Constituição real sobre a jurídica, pois lembra que, se as normas constitucionais nada mais são do que expressão dos fatores reais de poder altamente mutáveis, não lhe resta outra função, se não reconhecer os fatos criados pela realidade política. Assim, o autor entende que as instituições jurídicas não estariam a serviço de uma ordem estatal justa, sendo reprodutora de relações de poder dominantes⁸.

Ainda na concepção de Hesse (1991) deve-se considerar separadamente a importância da Constituição jurídica e da realidade político-social. Atribuir importância exclusiva a apenas

⁷ Ver trabalho a respeito em LASSALLE, F. (1985).

⁸De acordo com o autor, se essa tese for admitida, tem-se a “*descharacterização do direito como uma ciência normativa, operando-se como uma simples ciência do ser.*” (HESSE, 1991, p. 11).

um dos fatores é um erro, ou seja, a ênfase numa ou noutra direção, leva a dois extremos: da norma despida de qualquer elemento da realidade ou de uma realidade vazia de qualquer elemento normativo. Para ele, uma Constituição, significa mais do que um simples reflexo das condições fáticas de sua vigência, particularmente, as forças sociais e políticas. Caracterizada pela eficácia, procura imprimir uma ordem que esteja adequada à realidade política e social. Sendo determinada pela realidade social e, ao mesmo tempo, determinante em relação a ela, o autor acredita na impossibilidade em se atribuir importância determinante a pura norma ou, a realidade social, separadamente.

Nessa ótica, a norma constitucional mostra-se eficaz e adquire prestígio somente se for determinada pelo princípio da necessidade, ainda assim, parte do pressuposto de que uma Constituição adquire força normativa na medida em que busca tornar-se eficaz. A Constituição jurídica busca converter-se em força ativa, impondo tarefas, de modo, que estas venham a ser executadas e aceitas como orientação da conduta. Portanto, fazendo-se presente na consciência geral a Constituição se converte em força ativa.

A respeito desse assunto é conveniente a reflexão feita por Berger (1974) na obra *A Construção da Realidade Social* que permite o entendimento de que, a institucionalização é fruto de um processo de construção, ou seja, possui historicidade, portanto, não é possível compreender uma instituição sem entender o processo histórico na qual foi produzida⁹. O autor entende que a origem do processo de institucionalização possui uma relação direta com o que ele chama de hábito, pois, depende de regras e códigos que já se fazem arraigados, fazendo parte do cotidiano, ou seja, da vida material, portanto, hábitos institucionalizados. Para Berger o homem e o mundo social atuam reciprocamente um sobre o outro. Desse modo a sociedade é um produto humano e, o homem, é um produto social.

Ainda para Berger quando certas ações são executadas repetidamente tendem a se tornar habituais. Dessa forma, ações efetuadas por um indivíduo ou grupo e observadas por outros indivíduos ou grupos, passam a ser tipificadas reciprocamente, ou seja, tornam-se típicas. No entanto, para que esse processo de tipificação recíproca se realize é preciso que haja uma situação social favorável, onde ações habituais para dois ou mais indivíduos se entrelacem. Berger entende que as ações são tipificadas reciprocamente quando são importantes aos grupos que interagem entre si.

Nesse sentido as instituições são entendidas como resultantes de uma construção social, portanto, não são como elementos inertes e inalteráveis, pelo contrário, justamente o

⁹ Nas palavras do autor “*As instituições tem sempre uma história da qual são produtos*” (BERGER, 1991, p. 79).

fato de serem fruto de uma construção social, tornam-se passíveis de transformação. No entanto, esse processo de transformação não é algo simples, sendo necessário que tal processo seja autorizado e reconhecido como legítimo pelo grupo em voga.

As instituições exercem uma relação muito íntima com a vida dos indivíduos, estão em toda parte, permeando o cotidiano, estabelecendo normas, tabus, regras de convívio social, por isso, não se pode pensar a realidade social, sem pensar na relação existente entre as instituições e os indivíduos que integram o mundo social.

As instituições, também, pelo simples fato de existirem, controlam a conduta humana estabelecendo padrões previamente definidos de conduta, que a canalizam em uma direção por oposição a outras direções que seriam teoricamente possíveis. É importante acentuar que este caráter controlador é inerente a institucionalização enquanto tal, anterior a quaisquer mecanismos de sanção especificamente estabelecidos para apoiar uma instituição ou independentes desses organismos. (BERGER, 1974, p. 80).

Nesse sentido, Berger conclui que, considerar que um segmento da atividade humana foi institucionalizado, significa afirmar que este segmento já foi submetido ao controle social. As instituições buscam ter autoridade sobre os indivíduos, independentemente das significações subjetivas que estes possam atribuir a qualquer situação particular.

No entanto para que a ordem institucional seja aceita é preciso que tais mecanismos sejam legitimados, ou seja, precisam ser aceitos e entendidos como algo capaz de promover o bem-estar de determinada coletividade, portanto, o grupo deve compartilhar do mesmo conjunto de ideias.

Na experiência real as instituições geralmente se manifestam em coletividades que contêm um número considerável de pessoas. É, portanto teoricamente significativo acentuar que o processo de institucionalização da tipificação recíproca ocorreria mesmo se dois indivíduos comessem a atuar um sobre o outro de novo. A institucionalização é incipiente em toda situação social que prossegue no tempo. (BERGER, 1974, p. 81).

Para o autor os significados institucionais devem ser impressos na consciência do indivíduo, ou seja, os significados objetivados da atividade institucional são concebidos como “conhecimento” e transmitidos como tais. Seguindo o raciocínio anterior, toda transmissão de significados institucionais implica obviamente procedimentos de controle e legitimação. Mas de que maneira esses significados são transmitidos?

Berger revela que a transmissão de tais significados a um conjunto de indivíduos depende de um sistema de sinais, destacando o lingüístico. A linguagem objetiva as experiências partilhadas e as tornam acessíveis, passando a ser base e instrumento do acervo coletivo do conhecimento. A linguagem fornece os meios para a objetivação de novas experiências e, representa o meio fundamental pelo qual as sedimentações objetivadas são transmitidas.

A objetivação da experiência na linguagem permite incorporá-la a um conjunto mais amplo de tradições e, constrói o depósito de um grande conjunto de sedimentações coletivas. Qualquer ordem institucional consiste na tipificação dos desempenhos de um indivíduo e dos outros. A construção de tipologias dos papéis é necessária ao processo de institucionalização da conduta. Ao desempenhar papéis, o indivíduo participa de um mundo social, pois toda conduta institucionalizada envolve certo número de papéis. Os papéis representam uma completa necessidade institucional de conduta. O pensamento do referido autor permite o entendimento de que tais papéis possuem grande importância estratégica em uma sociedade. Desse modo, aprender um papel não é simplesmente adquirir as rotinas, pois nesse sentido os papéis representam a consagração da ordem institucional¹⁰.

Portanto, a ideia de Constituição é um conceito que se integra à História a partir da modernidade e, além de representar o conjunto de regras gerais responsáveis pela organização do Estado, também é fruto de um processo de institucionalização que possui uma conexão direta com a realidade social na qual se encontra inserida.

1.1. O BRASIL E O CONSTITUCIONALISMO MODERNO

Este trabalho considera fundamental pensar a história do mundo ocidental a partir da modernidade, concedendo merecida atenção à ideia de Constituição. Deste modo é preciso reconhecer a importância fundamental que a primeira experiência constitucional do Brasil

¹⁰ Ver trabalho a respeito em BERGER, P. (1974).

teve na construção do Estado nacional brasileiro, pois representa um ordenamento jurídico capaz de estabelecer a estruturação do nascente Estado, a formação dos poderes públicos, forma de governo, as formas de participação na representação nacional, bem como a consagração de direitos e deveres dos cidadãos. Nesse sentido é importante considerar que a Constituição de 1824 buscava impor controle social (que não foi fácil) e, exercer certo grau de autoridade sobre os cidadãos do Império.

Para Macedo (1977), o Brasil do século XIX experimentou os mesmos problemas dos países ocidentais (Europa Ocidental):

- a) constitucionalizar-se;
- b) construção de um regime representativo;
- c) participação no mercado internacional;
- d) adoção do navio a vapor, ferrovias;
- e) o consumo do carvão e do ferro, etc.

Desse modo não era novidade que o Brasil do século XIX seguisse as mesmas etapas e correntes de ideias europeias¹¹.

Discutindo o problema político da liberdade no Brasil no início do século XIX, Macedo (1977) lembra que, após a derrocada final no Antigo Regime (Revolução Francesa), o grande problema político do início do século XIX apresenta-se como:

- a) libertar-se do domínio estrangeiro e criar um Estado Nacional, caso lhe falte;
- b) libertar-se do absolutismo;
- c) uma Constituição que institua um sistema representativo para substituir a velha ordem tradicional.

De acordo com o referido autor o Brasil esteve diante dos três problemas, resolvendo-os com o processo de independência e sua consolidação iniciados em 1822, movimento que para Borges de Macedo deve deixar de ser visto como indolor, sendo no seu entendimento, literalmente, uma Revolução, pois aboliu a velha ordem de coisas, separou o estrangeiro do nacional, criou um sistema representativo e, além disso, não lhe faltou o sangue derramado em guerra externa e em guerrilhas até chegar ao ponto de estabilização.

¹¹ “A realidade brasileira no século XIX é uma realidade em comum com as formas e ideais europeu-americanos, pois a tradição brasileira também é uma ramificação dessa mesma planta cultural”. (MACEDO, 1977, p. 38).

Nesse sentido é importante considerar a ideia exposta por Nelson Saldanha a respeito da extensão do pensamento constitucional para todas as áreas do mundo ocidental ou ocidentalizado: “É importante considerar o legado do ocidente, que adquiriu universalidade e vale como algo objetivo, incluindo entre tais elementos, conceitos e princípios de cunho jurídico e político que correspondem ao próprio núcleo da teorização constitucional.” (SALDANHA, 1983, p. 10).

Assim o referido autor considera fundamental situar o Brasil, no que diz respeito à abrangência, do pensamento constitucional, ou seja, as experiências constitucionais, no caso brasileiro, não se situariam historicamente sem o amparo de categorias e temas que são do pensar constitucional do ocidente moderno. A necessidade de elaboração de um texto capaz de estabelecer regras e limites à atuação do poder do Estado se fazia presente em toda a extensão do mundo ocidental¹².

No caso brasileiro a primeira experiência constitucional veio logo após o processo de independência do país. Nesse sentido, é preciso observar o fato de ter sido implantada uma lei fundamental, responsável por estabelecer a organização do nascente Império, tendo em vista uma normatização, capaz de se impor em todo o território nacional, de modo que, do ponto mais próximo do centro ao mais distante se atribuisse pertencente ao território imperial.

As discussões que permeiam este trabalho permitem o entendimento de que, a ideia de Constituição, no momento em que o Estado Monárquico brasileiro se estrutura legalmente, consistia em algo bastante novo. Nesse contexto, a Constituição Política do Império do Brasil, outorgada em 1824, apesar de possuir um texto, que em boa medida, se encontra em harmonia com o ideal liberal, oriundo do pensamento constitucional moderno, é lembrada pela forma como foi concebida, ou seja, pela outorga e, especificamente, pelas atribuições e exercício do poder moderador, que, propriamente, pelos princípios consagrados em seu texto.

Os trabalhos legislativos que deram origem a primeira Constituição do Brasil, iniciaram-se a 3 de maio de 1823. Como já sabido da História a 12 de novembro do mesmo ano anuncia-se por via de um decreto que, o Imperador mandará suspender os trabalhos constituintes. Após o fechamento da Assembleia, D. Pedro I nomeou um Conselho de Estado composto por dez homens de sua confiança para redigir o novo projeto de Constituição.

Em menos de um mês de trabalho os conselheiros nomeados pelo Imperador redigiram a Carta de 1824. O novo projeto, agora aceito pelo Imperador, introduzia algumas mudanças naquele projeto que havia sido negado. De todas as mudanças propostas a que exerceu maior influência no ordenamento jurídico e político institucional, foi a introdução de

¹² Ver trabalho a respeito em SALDANHA, N. (1983), DALLARI, D. A. (1986) e TOSETTI, J. C. (2004).

um quarto poder, o chamado “Poder Moderador”. Apesar das alterações feitas no texto que daria origem a primeira Constituição do Brasil Slemian (2006) admite que o texto elaborado pelo Conselho de Estado e outorgado pelo Imperador foi devedor dos trabalhos constituintes da Assembleia de 1823.

Uma das principais críticas feita à lei fundamental do Império indica que a liberdade consagrada na Constituição somente figurou-se no plano legal e não no plano real. Essas convicções, questionáveis em boa medida, se encontram presentes em um trabalho publicado recentemente em 2011 sob autoria de Marco Antonio Villa intitulado *A História das Constituições Brasileiras*, onde os aspectos mencionados pelo autor atuam no sentido de demonstrar o quanto a nossa primeira experiência constitucional foi perversa para a nação. Segundo o autor o liberalismo introduzido na carta foi apenas de fachada figurando uma dissolução entre o país legal e o real:

Não é acidental que o autoritarismo esteja tão presente no Brasil. O país nasceu com uma organização política antidemocrática. E o poder nunca se reconheceu como arbitrário. Ao contrário, D. Pedro I inaugurou o arbítrio travestido de defensor das liberdades – a esquizofrenia de um discurso liberal com uma prática repressiva. (VILLA, 2011, p. 20).

Para Villa (2011) o que a Constituição fez foi implantar um governo absolutista travestido de parlamentar, cujo perfil autoritário do Imperador não satisfeito com tanta concentração de poder, criou mais um - o Moderador, levando a crer que ao longo dos 67 anos do período Imperial esteve acostumado a uma série de arbitrariedades.

Este autor lança severas críticas à ordem institucional instalada no Brasil após o processo de independência, mas se esquece de mencionar o contexto de grandes dificuldades que enfrentava para consolidar sua independência frente à metrópole e ao mesmo tempo, impor um aparato político e jurídico que fosse capaz de regulamentar todo o imenso território nacional.

Andréa Slemian, em sua tese de doutorado, em 2006, intitulada *Sob o Império das Leis: Construção e Unidade na Formação do Brasil (1822-1834)* demonstrou essa conjuntura de forma bastante esclarecedora. O ano de 1822 é entendido pela pesquisadora como um momento bastante delicado, por representar um dos maiores impasses vivido pelo Reino Unido após a Revolução do Porto de 1820 - o da construção de uma ordem constitucional, cuja principal tarefa recaia na redefinição de papéis políticos que cabiam as diversas partes componentes do Império Português. Segundo a autora, apesar da independência em 1822, não

estavam definidas a forma de governo que o novo Império teria, bem como a unidade política havia sido completamente consumada.

Ainda a referida tese se propõe a elucidar como foi possível, após a Independência do Brasil, a construção de um pacto político baseado na ideia de Constituição, que teve um papel fundamental na criação do aparato político institucional Imperial, tanto no plano do discurso, como na prática efetiva. Contrária à ideia de que o liberalismo brasileiro instituído pela Constituição de 1824 era apenas um liberalismo de fachada, por não ter alterado substancialmente as estruturas sociais e políticas dos tempos de colônia, Slemian lança questões que reforçam o caráter de uma construção liberal no Brasil desde o início do Império.

No entanto ressalta-se que a consolidação de um ordenamento jurídico capaz de representar a norma fundamental em todo território imperial teve de enfrentar grandes dificuldades. Nesse contexto é preciso estabelecer que, com a instalação das Cortes Portuguesas, em Lisboa, em função da Revolução liberal que ocorre em 1820 na cidade do Porto, vem à tona um projeto de Constituição destinado a ser a lei fundamental de todo Império Português. Uma das consequências desse acontecimento no Brasil (até então colônia) foi a de que várias províncias passaram a jurar obediência às leis das Cortes e, mesmo com a independência do Brasil, algumas províncias se mantiveram fiéis às leis estabelecidas pelas Cortes Portuguesas.

Para compreender a Constituição de 1824 é preciso volver um pouco às discussões que permearam a Constituinte de 1823. Um estudo acerca dos diários da Assembleia Constituinte, bem como da historiografia permite reconhecer a existência de uma diversidade de projetos políticos institucionais, representantes das elites divergentes, que faziam parte do nascente Estado.

É preciso considerar que a construção do nascente Estado Nação do Brasil, logo após a independência, esteve diante de diferentes projetos políticos institucionais que refletiam diferentes concepções apresentadas pela elite política do país. Dolhnikoff (2005) discute a ascensão de dois relevantes projetos: o primeiro apresentava como defesa a federação e a consequente concessão de autonomia política e administrativa às províncias, tendo em vista uma maior liberdade para gerenciar negócios de interesse local, sem interferência do poder central, bem como maior participação das elites locais nas decisões de ordem nacional, mediante sua participação no parlamento nacional; o segundo projeto, oposto ao primeiro, visava um arranjo político institucional organizado de forma centralizada, pois defendia que o

poder central, concentrado na Corte, era o único detentor de um potencial civilizatório capaz de promover a modernização do nascente país.

Nesse contexto a construção do Estado monárquico na primeira metade do século XIX se deu juntamente com o enfrentamento de grandes problemas por parte da elite política do país. Era preciso adotar uma solução que fosse capaz de manter intacta a unidade territorial, por isso, naquele momento, a centralização política e administrativa foi a via adotada. Nesse sentido o ordenamento jurídico, outorgado a 24 de março de 1824, teve um papel fundamental no aspecto da construção do Estado na primeira metade do século XIX, sendo instrumentalizado para estabelecer um conjunto de regras, de forma unitária a todo território nacional.

Ao mesmo tempo em que era preciso garantir a unidade territorial, também havia a necessidade do atendimento das demandas das elites divergentes que compunham o arranjo político institucional do país, por isso, apesar da centralização ter sido adotada num primeiro momento, o projeto federalista que previa o atendimento das diferentes demandas não “morreu”. O projeto que visava a concessão de maior autonomia se manteve vivo e, conforme indica Dolhnikoff (2005), foi vencedor durante os tempos da regência.

Para Bastos (1937) a forma federativa de governo era um fato político em praticamente todo o continente americano - metrópoles europeias como Espanha, Portugal e Inglaterra não mantiveram o domínio de suas possessões centralizadas em um ponto qualquer de seus respectivos territórios. A Espanha não manteve reunida sob um único vice reino os governos de Buenos Aires, Peru e México. Até mesmo Portugal, de início, adotou o sistema de capitanias hereditárias, forma bastante descentralizada, até centralizar o governo geral na Bahia.

O referido autor considera que, após o processo de independência, alguns povos procuraram se organizar por meio de federações. Todavia, consolidou-se no Brasil a centralização, enquanto o resto da América experimentava instituições de diversas naturezas, como forma de se adequar aos peculiares interesses das diversas localidades. As grandes diferenças regionais constituíam-se em uma poderosa causa, que não poderia ser desprezada, no momento de empreender sérias reformas.

Dessa forma, para Aureliano Cândido Tavares Bastos foi um grande erro dos elaboradores da Constituição de 1824 organizar o Brasil em províncias politicamente iguais, com as mesmas instituições e a mesma representação. O autor indica o federalismo estadunidense como modelo a ser adotado para o Brasil, tendo em vista um federalismo onde

cada um dos Estados possui leis civis e criminais próprias, uma magistratura para executar essas leis, uma administração própria, sem uniformidade absoluta. Desse modo o governo das províncias no império do Brasil seria regido por instituições próprias, não por leis nacionais simétricas.

Tavares Bastos parte do entendimento de que, uma legislação simétrica é um sonho enganoso e, desta forma, a diversidade de circunstâncias locais deveria interferir no modo como o governo interno de cada província se organiza. “Respeitar a diversidade de circunstâncias entre as pequenas sociedades locais que constituem uma mesma nacionalidade, tal deve ser a lei suprema das leis internas de cada Estado”. (BASTOS, 1937, p. 142).

O referido formula uma detalhada proposta de descentralização do poder para as províncias, de modo que elas pudessem elaborar leis próprias adaptadas às suas verdadeiras circunstâncias. A Constituição política do Império do Brasil outorgada a 25 de março de 1824, consagrada em nome da Santíssima Trindade, determinava em seu art. 1 que: “O Império do Brasil é uma associação política de todos os cidadãos brasileiros. Eles formam uma nação livre, e independente, que não admite com qualquer outra laço algum de união, ou federação, que se oponha a sua independência. (BRASIL, 1986, p. 1).

Nessa ótica, Torres (1957) dizia que a soberania nacional não residia nem no Estado e nem no povo, mas sim na união dos dois.

A lei fundamental do Império do Brasil em seu título 3º “Dos Poderes da Representação Nacional” consumava, nos termos do art. 10 que os poderes políticos reconhecidos pela Constituição são o poder Moderador, o Executivo, o Legislativo e o Judicial. Em consonância o art. 11 reconhecia que a base da representação nacional era o Imperador e a Assembleia Geral, sendo todos esses poderes uma delegação da nação. Para o autor esta era a ideia central da teoria do Estado Imperial, tendo o Imperador como chefe e símbolo máximo do Estado representando a vontade coletiva, ou seja, os membros da Assembleia Nacional representavam o povo e os interesses divergentes dos particulares. Para o celebre historiador não era o Imperador o soberano, mas sim a nação brasileira¹³.

Em relação aos artigos da Constituição Imperial, configura-se como um grande erro qualificar o Estado Brasileiro como Absolutista. Mesmo estando o título de imperador ligado ao Antigo Regime, considerar a forma de governo figurada no Brasil absolutista é, minimamente, um exagero. O Brasil possuía uma lei fundamental, responsável por dividir,

¹³ Ver trabalho a respeito em BASTOS, T. (1957).

organizar, estabelecer os limites e a forma como os poderes políticos deveriam funcionar, ou seja, o país estava “sob o império das leis”.

Nos termos expressos pelo art. 3º o governo brasileiro, além de monárquico e hereditário, também era constitucional e representativo, ou seja, o Imperador não possuía poderes absolutos, estando sua atuação sujeita à lei e, a representação nacional permitia aos cidadãos a defesa de seus interesses, mesmo assim, podem ser observados no texto constitucional, alguns dispositivos importantes que atuaram num sentido de limitar a ação da monarquia e, atualmente, constituem um mecanismo importante nos governos republicanos, representado pelo art. 104 determinando que a saída do imperante para fora do Império dependia da aprovação da Assembleia geral.

Desse modo, conforme indica Bueno (2002) o Brasil não estava sujeito a uma força ilimitada, capaz de cometer intensas arbitrariedades, pois a Constituição política do Império devia ser observada e respeitada, não apenas por parte dos cidadãos, mas por todos que exercitam o poder público, caso contrário, haveria punição, nos termos da lei, de acordo com o nível do delito. Isso não quer dizer que os agentes públicos não cometeram arbitrariedades, mas sim, conscientizou-se que tais arbitrariedades não tinham fundamento na lei. Nesse sentido, em alguns momentos, ressoa-se a impressão, de que parte da historiografia onde se apresentam discussões sobre o período, compreende o Império do Brasil, simplesmente, não sujeito a leis.

Bonavides (1990) na obra *História Constitucional do Brasil* entende que a Constituição de 1824 tentou impor um modelo que não refletia a realidade das instituições e estruturas políticas brasileiras e, nem tampouco, as garantias que foram implantadas trouxeram estabilidade. Para o jurista a Constituição do Império não pode ser considerada como modelo do liberalismo, pois a face absolutista estampada na figura do imperador era responsável pela violação dos princípios fundamentais ao liberalismo.

Com relação à informação divulgada que entendia a ordem institucional estabelecida não condizente com a realidade brasileira, Lassale (1985) considera que as Constituições escritas não possuem valor algum e nem serão duráveis, caso não expressem fielmente os fatores de poder que imperam na realidade social.

De todas as Constituições brasileiras, a que se refere ao período do Império, foi que vigorou por mais tempo, devido ao arranjo institucional implantado, que se apresentou adequado à realidade social e peculiares características do período em que foi produzido.

Sendo assim acredita-se que uma instituição jurídica vigorando por tanto tempo, não se sustentaria, caso não estivesse adequada à realidade vigente no país.

José Antônio Pimenta Bueno, o Marquês de São Vicente, realiza um estudo intitulado *Direito Público Brasileiro e a Análise da Constituição do Império*, brindando a juristas e historiadores políticos do período Imperial com uma das mais completas análises já publicadas da lei fundamental do Império. Em texto publicado inicialmente em 1858, o autor em sua condição de jurista, advoga em favor dos princípios constitucionais estabelecidos pela Carta de 1824, e qualifica a lei fundamental como “protetora e liberal”. Sua formidável e exaustiva análise do texto constitucional defende cada um dos princípios, demonstrando sua importância para o bom funcionamento da estrutura política, jurídica e administrativa do regime imperial.

O “Jurista do Império” como ficou conhecido Pimenta Bueno entende que o objetivo da Constituição é estabelecer normas capazes de fixar ordem política e promover o bem de todos os membros do Estado, bem como promover o desenvolvimento moral, intelectual e o progresso. Desse modo Bueno (2002) entende que a lei fundamental tem a obrigação de impedir a consagração de um poder ilimitado e promover a consagração de direitos individuais e sociais e, ainda assim, assegurar a participação dos cidadãos ativos na política nacional e local, sendo elegíveis a ocupar cargos da administração pública e tendo direito a intervenção por meio do voto.

Alguns pontos presentes no texto da lei fundamental do Império faziam da Constituição, definitivamente, um momento enquadrado aos moldes do constitucionalismo moderno. O título 8º da Constituição, que trata das disposições gerais e garantias dos direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros merece ser enfatizado, especialmente o art. 179 que diz: “ A inviolabilidade dos direitos civis, e políticos dos cidadãos brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Império.” (BRASIL, 1986, p. 1).

A primeira experiência constitucional do Brasil tem como base um documento escrito que se revela expressivo de importantes garantias, que se definem como um embrião das liberdades consagradas atualmente pelo Estado Brasileiro. Em um ensaio sobre *A liberdade dos Antigos comparada a dos povos modernos* o autor Benjamim Constant revela que a liberdade para os antigos reside na ideia da partilha do poder social entre todos os membros de uma pátria (participação política exercida de forma direta). Em contrapartida a noção de liberdade entre os povos modernos situa-se na preservação de uma série de garantias e direitos privados do indivíduo frente ao Estado, ou seja, para os antigos quanto mais liberdade

política, mais se garante a liberdade individual e, para o homem moderno a liberdade situa-se na preservação de uma série de garantias e direitos individuais que devem ser assegurados pelo Estado.

Para Constant a liberdade que se consagra na modernidade é muito mais ampla que a existente na antiguidade, pois os povos modernos estão sob os auspícios de um Estado Legalista, que “impede” certas arbitrariedades, como as prisões indevidas, tortura e, ao mesmo tempo, permite a liberdade religiosa, o direito à propriedade privada, livre escolha da profissão e, a participação no governo por meio da representação popular.

Assim procedeu, em boa medida, a Constituição do Império, estabelecendo uma liberdade adequada aos tempos modernos, mas que também esteve adequada às instituições vigentes e sua realidade histórica (convivendo com a escravidão). A liberdade de pensamento e sua livre comunicação pela imprensa encontram-se asseguradas nos incisos I, IV referente ao art. 179 da Constituição imperial. Nos termos do inciso I nenhum cidadão do Império pode ser obrigado a fazer, ou deixar de fazer coisa alguma, senão em virtude da lei e, o inciso IV afirma que todos podem comunicar seus pensamentos, por palavras ou escritos e publicá-los pela imprensa, sem dependência de censura, desde que respondam por abusos no exercício desse direito.

Outro elemento relevante às liberdades individuais que marca presença na Constituição diz respeito ao direito de segurança: a inviolabilidade de domicílio. De acordo com Tosseti (2004) representa o direito que tem raízes na tradição britânica, a inviolabilidade do domicílio tem como objetivo maior a intimidade do homem, proibindo as intromissões de outros homens e do próprio Estado. Para o direito constitucional o domicílio representa todo o local, delimitado e separado, que alguém ocupa com exclusividade, seja qual for o título, seja moradia ou local de trabalho. De acordo com o art. 179, inciso VII, da Constituição Imperial todo cidadão tem em sua casa um asilo inviolável, onde ninguém poderá entrar sem seu consentimento, a não ser em casos de desastre, prestação de socorro ou em flagrante delito.

Ainda no referido texto constitucional encontra-se o princípio do devido processo determinando que nenhum homem livre seja preso ou privado de sua propriedade, sua liberdade, exilado ou lesado sem julgamento leal de acordo com as leis de seu país. Trata-se de uma importante garantia do cidadão contra a atuação arbitrária do poder do Estado. De acordo com o art. 179, inciso VIII:

Ninguém poderá ser preso sem culpa formada, exceto nos casos declarados na lei; e nestes dentro de vinte e quatro horas contadas da entrada da prisão, sendo

em cidade, vilas, ou outras povoações próximas aos lugares da residência do juiz; e nos lugares remotos dentro de um prazo razoável, que a lei marcará, atenta a extensão de território, o juiz por uma nota, por ele assinada, fará constar ao réu o motivo da prisão, os nomes do seu acusador, e das testemunhas, havendo-as. (BRASIL, 1986, p. 17).

A consagração do princípio do devido processo ainda se faz presente no texto constitucional por meio do art. 179, inciso IX, o qual determina que mesmo sob culpa formada, ninguém poderá ser conduzido à prisão ou nela permanecer preso caso tenha pago fiança idônea nos casos que a lei permite e, ainda, o inciso X o qual determina que, com exceção de flagrante delito, a prisão não poderá ser executada, senão por ordem escrita da autoridade legítima.

O direito de petição é outro importante elemento garantidor da liberdade do indivíduo frente ao Estado, sendo tal garantia definida como o direito que pertence a uma pessoa de invocar a atenção dos poderes públicos sobre questão ou situação. Deste modo o art. 179, inciso XXX, da Constituição Imperial diz que todo cidadão pode apresentar por escrito ao poder Legislativo, e ao Executivo, reclamações, queixas, ou petições, e até expor qualquer infração da Constituição, requerendo perante autoridade competente a responsabilidade dos infratores.

A lei fundamental do Império concede a todo cidadão, nos termos do art. 179, inciso XXI, a liberdade de trabalho, de cultura, indústria e comércio, uma vez que não se oponha aos costumes públicos, a segurança e a saúde dos cidadãos. Ainda a Constituição política do Império do Brasil consagra em seu texto um requisito fundamental a toda a nação que almeja desenvolvimento e progresso: o direito a propriedade, base fundamental de toda sociedade livre, encontra-se garantido em toda sua plenitude, conforme os termos presentes no art. 179, inciso XXII, caso o poder público exigir seu uso por utilidade pública, o cidadão dono da propriedade será previamente indenizado.

Macedo (1974) observa considerável grau de liberalismo na sociedade imperial, pois o Brasil do século XIX possuía uma Carta de Direitos avançada para seu tempo. No entanto o autor adverte para o fato de que se pode encontrar algumas exceções em relação ao respeito às liberdades e garantias individuais: a primeira eram as eleições, a segunda a escravidão e a terceira a união entre Igreja e Estado.

A primeira delas e, menos grave, na concepção de Borges de Macedo, era a questão eleitoral, graças ao controle da polícia pelo ministro da justiça, a qualificação do eleitor era feita às vésperas das eleições que não era secreta, permitia manipulações e pressões. As

autoridades impediam as qualificações da oposição e pressionavam eleitores opositoristas pela força pública. A segunda, qualificada como mais importante pelo autor, era a escravidão, pois criava uma contradição com a sociedade liberal. A terceira que se configura como uma contradição da sociedade imperial, era a união entre Igreja e Estado, que não se ajusta com a ótica liberal, implicando em uma série de desigualdades e limitações aos não católicos¹⁴.

Nesse contexto o jurista Bueno (2002) expressa opinião no que diz respeito ao primeiro capítulo da Constituição imperial intitulado *Da Nação Brasileira, seu Território e Religião*, onde comenta sobre o princípio estabelecido pelo art. 5 que consagra a religião católica apostólica como a religião oficial do Império. Este princípio é um elemento de pura justiça, pois, apesar do catolicismo ser a religião oficial do Império, não existe nenhum dispositivo presente no texto da Constituição que impeça aos cidadãos de professarem outras religiões, porém, existem ressalvas, como por exemplo, o fato dos demais cultos serem permitidos somente em ambientes domésticos ou em casas para isso destinadas. E ainda recorda o princípio expresso no art. 179, inciso V, que admite ser crime perseguir por motivo de religião aquele que respeitar a do Estado e não ofender a moral pública.

Com relação ao assunto das eleições, o referido jurista entende, que o voto universal é uma verdadeira utopia, pois não se pode deixar de admitir certas incapacidades que fazem com que determinados indivíduos não têm capacidade de participar do processo eleitoral, tais como: sexo (feminino), menoridade, falta de luz, ausência de habilitações capazes de converter o voto em um perigo social¹⁵.

Nesse cenário Bueno (2002) acredita que a Constituição brasileira sendo verdadeiramente liberal, estabeleceu o voto praticamente universal, excluindo apenas aqueles que não ofereciam as condições indispensáveis, tais como: cidadãos nascidos ou naturalizados que não estão no gozo de seus direitos políticos; menores de 25 anos (com exceção dos casados e oficiais militares, bacharéis formados acima de 21 anos) filhos-família; religiosos ou membros de comunidades claustrais e dos que não têm cem mil réis de renda líquida anual.

João Camilo de Oliveira Torres expressa opinião à respeito do constitucionalismo brasileiro de 1824. Para o historiador mineiro essa Constituição foi liberal para o indivíduo e centralizadora para as províncias:

Por inspiração da Revolução Francesa e reagindo contra a tendência centrífuga do período colonial, a Constituição de 1824 preferiu acentuar a liberdade do

¹⁴ Ver trabalho a respeito em MACEDO, U. B. (1977).

¹⁵ Ver trabalho a respeito em BUENO, J. A. P. (2002).

indivíduo e desprezar as divergências regionais: a república una e indivisível. Nem províncias autônomas nem corporações privilegiadas. O Império Brasileiro é uma associação política dos cidadãos (...). Durante o primeiro reinado e a Regência (principalmente) houve uma certa indecisão: quem teria liberdade? Os indivíduos ou as províncias? As ideias do tempo, a influencia da Revolução, o perigo separatista, o caráter implícito de parlamentarismo do regime estabelecido pela Constituição (não tem sentido monarquia representativa sem regime de gabinete) forçaram a solução unitária (TORRES, 1957, p. 77).

Visto como uma ameaça eminente à integridade territorial do país o federalismo não foi a solução adotada pelos formuladores da primeira experiência constitucional do Brasil. Em 1824 adotou-se um sistema com autonomia limitada às províncias.

O pensamento de Torres (1957) assumido por parte considerável da historiografia nacional permite o entendimento de que, as dimensões gigantescas do país exigiam a adoção de uma norma unitária que pudesse ser executada e respeitada em todo o território nacional, de modo que a unidade nacional pudesse ser protegida. Portanto a grande extensão territorial exigia um governo centralizado para não se perder consciência da unidade.

A palavra “Província” possui certa relevância em seu significado para este trabalho. Nesse sentido Oliveira Torres contribui com seu pensamento: “O Império não foi fundado na capital, mas na província.” (TORRES, 1961, p. 88). O autor se referia ao histórico 7 de setembro que proclama a independência do Brasil enquanto Estado-Nação.

Mas qual foi a real importância atribuída às províncias pela Carta Constitucional de 1824? Para o historiador mineiro apesar do consagrado unitarismo, as províncias tiveram uma importância considerável na estrutura político-administrativa do Império Brasileiro. No entanto, lembra Torres (1961) que apesar das províncias serem reconhecidas na estrutura política como entidades dotadas de vida própria, ainda era pouco, já que era preciso maior autonomia para regular os negócios de seus interesses, por isso, essa demanda em boa medida era respondida pelo desejo de setores da sociedade imperial que clamavam pela federação.

Desse modo, tornava-se viável uma possível reforma do texto constitucional de 1824, que foi concretizada no ano de 1834 sob o nome de Ato Adicional. Uma série de demandas das diferentes elites que compunham o jogo político nacional foi atendida, a tão desejada autonomia foi agregada ao texto, as províncias ganharam poder legislativo próprio, foi definida a diferenciação entre as esferas administrativa provincial e geral.

1.2. A REFORMA DA CONSTITUIÇÃO

De acordo com Tosseti (2004) uma constituição pode ser rígida, flexível ou semi-rígida: Constituição rígida é aquela que só pode ser alterada por um processo especial, mais complexo e solene do que o previsto para a formulação de leis ordinárias (somente mediante a leis constitucionais formais). O processo especial se dá por meio de uma emenda ou da revisão constitucional para a alteração de seus dispositivos. Constituição flexível é a Constituição, em regra não escrita, que pode ser alterada mediante um processo legislativo ordinário. Tal Constituição não apresenta duplicidade de processos legislativos, ou seja, não existe diferença entre a atividade legislativa ordinária e a constitucional. Constituições semi-rígidas são aquelas em que algumas regras podem ser alteradas pelo processo legislativo ordinário e outras somente por meio de um processo mais dificultoso.

Portanto rigidez e flexibilidade dizem respeito à mutabilidade do texto constitucional. A Carta Magna de 1824 se enquadra no conceito de Constituição semi-rígida, pois contém dispositivos que só podiam ser alterados mediante processos mais complexos, ao lado de dispositivos que podiam ser modificados ou emendados por meio de uma lei infraconstitucional. Ideia expressa no artigo 178 que diz: “É só constitucional o que diz respeito aos limites, e atribuições respectivas dos poderes políticos, e aos direitos políticos, e individuais dos cidadãos. Tudo, o que não é constitucional, pode ser alterado sem formalidades referidas, pelas legislaturas ordinárias.” (BRASIL, 1986, p. 16).

A reforma da Constituição estava prevista em termos legais, conforme o art. 174, após quatro anos de sua elaboração, caso algum de seus artigos merecesse reforma, seria feita uma proposição por escrito, a qual deveria ter origem na Câmara dos Deputados. Do ponto de vista legal não havia outra forma de conduzir a reforma da Constituição que não estivesse de acordo com os termos mencionados na lei.

Um ponto já bastante difundido pela historiografia é o fato de que a reforma da Constituição veio, como não poderia deixar de ser, durante a regência, haja vista a resistência formalizada pelo Imperador, que era contrário à reforma do texto magno. Nesse sentido a abdicação de D. Pedro I, a 7 de abril de 1831, gerou uma possibilidade real de reforma¹⁶.

A Regência que seguiu a abdicação de D. Pedro I foi marcada por grandes tensões em diversas localidades. Slemian (2006) expressa que essas tensões representavam um desejo de mudança, em função da forma como a estrutura político institucional do primeiro reinado estava organizada.

¹⁶ Ver trabalho a respeito em TORRES, J. C. D. O. (1957); BONAVIDES, P. (2009).

Quase uma década da elaboração da Constituição de 1824, a aspiração das elites provinciais por uma maior autonomia passa a ganhar mais espaço no pensamento político da época. De acordo com Bonavides (1990) a reforma teve início em 1831, cuja iniciativa partiu da Câmara dos Deputados com o requerimento elaborado pelo deputado Cesário Miranda. A Câmara dos Deputados (temporária) representava um ramo do poder Legislativo representativo do pensamento liberal da época. O Senado (vitalício), por sua vez, era a ala conservadora que prezava pela preservação do regime monárquico. Este se posicionou contrário a alguns pontos importantes da reforma constitucional proposta pela câmara temporária, tais como: a monarquia federativa, a supressão do Poder Moderador, o fim da vitaliciedade do Senado, a extinção do Conselho de Estado e, a descentralização administrativa das províncias.

De acordo com Torres (1961) mesmo diante dessa contenda entre os dois ramos do Legislativo para a reforma da Constituição Imperial, as duas câmaras chegaram a um acordo quanto à reforma do texto Magno. Esse consenso deu origem à chamada Lei de Outubro de 1832, sancionada pela Regência de Lima e Silva, Costa Carvalho e Bráulio Muniz e referendada pelo então ministro do Império Nicolau Pereira Campos Vergueiro.

Nos termos legais a Regência em nome do Imperador D. Pedro II divulga aos súditos do Império que a Assembleia Geral decretou a lei de 12 de outubro de 1832, cujo artigo único dizia: “*Os eleitores dos deputados da seguinte legislatura lhes conferiram nas procurações especial faculdade para reformar os artigos constitucionais que se seguem.*” A referida lei foi responsável por estabelecer os termos com os quais seria realizada a reforma da Constituição.

De acordo com Bonavides (1990) com as bases da reforma definidas em termos legais, os trabalhos para a elaboração definitiva tiveram início novamente a 6 de maio de 1834, quando foi reunida uma nova Assembleia Constituinte, sendo a comissão de reforma constituída por Bernardo Vasconcelos, Paulo Araújo e Limpo de Abreu. O projeto foi apresentado pela comissão em 7 de junho, sendo discutido, até que em 12 de agosto a reforma havia sido concluída. O Senado mesmo não participando da fase final da elaboração da reforma acabou aceitando-a como válida.

Como resultado instituiu-se o Ato Adicional, lei 12 de agosto de 1834, que foi a única reforma constitucional realizada durante os 67 anos em que o Império do Brasil esteve sob a égide da constituição de 1824, promovendo adições e alterações à Constituição do Império, nos termos da Lei de 12 de Agosto de 1832, conforme expresso em seu preâmbulo:

A Regência permanente, em nome do Imperador o Sr. D. Pedro II, faz saber a todos os súditos do Império que a Câmara dos Deputados, competentemente autorizada para reformar a Constituição do Império, nos termos da Carta de Lei de 12 de outubro de 1832, decretou as seguintes mudanças e adições à mesma Constituição. (BONAVIDES, 1990, p. 1).

A reforma da Constituição foi responsável por instituir, entre outras coisas, assembleias provinciais com amplos poderes, abolição do Conselho de Estado, e eleição popular da regência.

O Ato Adicional concedia uma considerável autonomia administrativa às províncias, em seus 32 artigos, que estabeleceram algumas mudanças significativas, principalmente no que se referiu ao capítulo V referente ao título 4º da Constituição, que definia as atribuições dos Conselhos Gerais de Província. Extinguiu os Conselhos Gerais das províncias e criou, em seu lugar, as assembleias legislativas¹⁷ provinciais com poderes para legislar sobre economia, justiça, educação, entre outros¹⁸.

Apesar das tensões vividas durante a Regência, o caminho tomado pela reforma da Constituição que deu origem ao Ato Adicional seguiu a via da legalidade. Slemian (2006) reflete que o clima de legalidade que fez parte das discussões acerca da possível reforma, a ideia de soberania da lei e a sua consequente inviolabilidade foi rapidamente incorporada por aqueles favoráveis à reforma. Para a autora esse fato evidencia a eficácia da Carta de 1824 no que diz respeito as suas bases políticas e uma valorização da prática da lei.

A partir do Ato adicional introduziu-se o elemento federativo e *self government* nas províncias, as elites locais tiveram autonomia para gerir seus negócios sem grandes interferências do poder central, localizado no Rio de Janeiro, a exemplo do federalismo nos Estados Unidos. No caso do Brasil ocorreu a consagração de uma organização institucional baseada em duas esferas distintas com maior autonomia: governo central e governo das províncias, sem interferências do primeiro no segundo e vice versa.

Os anos de 1830 foram marcados pela consagração de vários elementos que fizeram parte da agenda liberal-federalista, tais como: criação das assembleias provinciais que tinham autonomia para legislar sobre aspectos relativos à tributação, empregos municipais e provinciais, obras públicas, força policial, promovendo uma combinação de autonomia como unidade.

¹⁷ De acordo com o Art. 1: “O direito reconhecido e garantido pelo art. 71 da Constituição será exercido pelas Câmaras dos distritos e pelas Assembléias que, substituindo os Conselhos Gerais, se estabelecerão em todas as províncias, com o título de Assembléias Legislativas Provinciais. A autoridade da Assembléia Legislativa da província em que estiver a corte não compreenderá a mesma corte, nem o seu município”.

¹⁸ Ver Art. 10 do Ato Adicional.

A nova organização institucional criada durante a regência concedia uma maior autonomia às províncias, delineando um vasto círculo de interesses e atribuições que deveriam ser cumpridas pelas províncias e pela união, sem que uma interferisse na esfera de atuação da outra. Promovendo a preservação do regime monárquico e da unidade territorial e, a inserção das elites provinciais na política nacional.

Parte da historiografia que estuda essa temática tentou demonstrar que a reforma constitucional era um desejo de quase todos os grupos políticos à época, desse modo, a revisão do texto da Constituição atuava no sentido de apaziguar as disputas políticas.

No entanto, Dolhnikoff (2005) afirma que apesar da elite política compartilhar o ideal da reforma, se negava a aceitar o termo federação, pois entendiam que a federação era oposta à monarquia, sendo sinônimo de república.

A possibilidade de interpretação da reforma da Constituição, também estava baseada em termos legais, no princípio expresso no art. 174, no qual a reforma da Constituição somente seria possível após quatro anos a partir de sua elaboração e também valia para o Ato Adicional, de acordo com o princípio consagrado pelo art. 25 do Ato Adicional: *“No caso de dúvida sobre a inteligência de algum artigo desta reforma, ao poder legislativo geral compete interpretá-lo.”* Esta era a oportunidade para o Senado, ramo conservador do legislativo, expressar suas dúvidas quanto à reforma constitucional.

A Lei nº 105, de 12 de maio de 1840, foi responsável por interpretar alguns artigos da reforma constitucional e possuía apenas 8 artigos, sendo interpretados alguns parágrafos referentes ao art.10, especificamente os parágrafos 4º, 7º e 11º, que dizem respeito às competências das Assembleias Legislativas Provinciais. Ainda foram interpretados o parágrafo 7º referente ao art. 11, e art. 16 do Ato Adicional.

Tavares Bastos iniciou sua atividade parlamentar na década de 1860, momento em que o processo de construção do Estado monárquico já havia se consolidado de forma centralizada, suscitando um novo debate, propondo uma nova reorganização do Estado, colocando em debate a excessiva centralização estabelecida durante o segundo reinado. O autor chama a atenção para a necessidade de se rever os decretos que interpretaram o Ato Adicional e renovaram a centralização característica do primeiro reinado. *“Será justo que não se pode construir nenhum quilometro de estrada de ferro nas mais remotas partes do império sem a aprovação do governo da capital? Será justo que o Pará há mais de 14 anos solicite uma ponte para a alfandega, Pernambuco solicite a construção de seu porto (...).”* (BASTOS, 1937, p. 33).

Tavares Bastos demonstrava que algumas províncias se prendiam apenas oficialmente ao governo central, situado demasiadamente longe delas, portanto, o pensador reivindicava autonomia para as mesmas, entendendo a centralização como uma ameaça ao progresso, constituindo-se como um perigo à unidade nacional. O Império não era um organismo estático, mas dinâmico e, portanto, deveria ser reformado e aperfeiçoado.

Bastos (1937) adverte para o fato de que o sistema do Ato Adicional não estabeleceu por completo uma federação, mas sim, um regime que combinava centralização e descentralização. Por isso aponta para a necessidade de se promover um regresso ao espírito do Ato Adicional, completando-o, aperfeiçoando-o, de modo que sejam restauradas as leis, que no seu entendimento, foram mutiladas a partir do regresso conservador. A missão do partido liberal era completar e reforçar o Ato Adicional rodeando-o de instituições eficazes e (re)invocar o espírito do Ato Adicional que fora aniquilado pela lei de Interpretação.

O próprio Visconde do Uruguai lembra que a dispersão territorial era um dos maiores problemas enfrentado pela administração do país, chegando a criticar o fato de algumas províncias de proporções populacionais e territoriais diferentes possuírem uma organização administrativa idêntica. Nas palavras do Visconde:

A província de Minas Gerais, com mais de 1 milhão de habitantes e de 15 mil léguas quadradas, e a imensa província do Mato Grosso têm a mesma divisão e organização administrativa que a do Espírito Santo, a qual pouco mais poderá ter de 49 mil almas e de 820 léguas quadradas. Iguais desproporções se dão entre a província da Bahia e as do Rio Grande do Norte e Santa Catarina; as discrepâncias são ainda maiores se atentarmos às rendas públicas de cada uma. Há, portanto desproporções enormíssimas, quanto à extensão territorial, quanto à população, quanto à renda e quanto aos meios de aumentar esses elementos. (SOUSA, 2002, p. 117).

No entanto, Souza (2002) lança duras críticas ao espírito descentralizador do Ato Adicional. O princípio expresso no art. 10, parágrafo 1º, que concede às assembleias provinciais o direito de legislar sobre a divisão civil, judiciária e eclesiástica de cada província, consiste em um princípio perigoso, sendo essas competências deixadas à autoridade das assembleias provinciais, estará sujeita às frequentes mudanças nas assembleias, onde os vencedores de agora desfazem tudo o que fizeram os vencedores de outrora.

No entanto, o art. 20 do Ato Adicional permite à Assembleia Geral revogar atos legislativos das províncias, que para Sousa (2002) parte do princípio de que as atribuições conferidas pelo Ato Adicional às Assembleias provinciais produzem males gravíssimos e dificulta a boa divisão territorial do Império, que é a base de todo melhoramento na

administração judiciária e administrativa. O Ato Adicional gerou consequências opostas às desejadas, pois concedeu autonomia às províncias, por outro lado, centralizou nas mãos das Assembleias provinciais as decisões acerca dos municípios, ficando, desse modo, o poder municipal reduzido e sujeito à tutela das Assembleias.

Torres (1957) discute que desde 1835 já se tentava interpretar o Ato Adicional, sendo o Visconde do Uruguai a principal figura política à frente dos reformistas. Com efeito, o historiador admite que, do processo de tramitação para reforma constitucional que se findaria no Ato Adicional, foram realizadas inúmeras discussões e, seguindo a norma constitucional, a Lei de Interpretação do Ato Adicional, cujo conteúdo é de cunho constitucional, não podendo ser alterado mediante a um processo simples, foi promulgada como uma lei ordinária e, desse modo, enfrentado menos obstáculos para sua elaboração do que o Ato Adicional.

Esse contexto aquece o debate político entre os dois grandes partidos políticos que dominaram a vida política até o final do Império: o Partido Liberal e o Partido Conservador. De um lado os Liberais defendendo as liberdades administrativas concedidas às províncias, mediante o Ato Adicional e, do outro lado, os conservadores reivindicando a interpretação da reforma constitucional. O debate político sobre este tema será tratado no próximo capítulo.

2. CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO NO IMPÉRIO: IDEIAS E INTELECTUAIS

Após a experiência descentralizadora ocorrida durante a Regência, quando as províncias puderam vislumbrar considerável autonomia, destaca-se um movimento cujos princípios buscavam extirpar os ideais republicano-federalistas materializados pelo Ato Adicional. Eis o chamado “Regresso” que representava, entre outras coisas, um retorno ao princípio da autoridade figurada no fortalecimento do poder central em detrimento da autonomia provincial, ou seja, tem-se um retorno ao esquema centralizador característico do Primeiro Reinado. Desse modo, conforme indica Ferreira (1999) não se deve entender a Lei de interpretação do Ato Adicional apenas como uma lei de 8 artigos, mas sim, como o alicerce de uma grande reforma institucional que consolidou o Estado Monárquico de forma centralizada.

No entanto, mesmo amplamente difundido pela historiografia, os motivos que corroboraram para o movimento regressista e a consequente consolidação do Estado Monárquico centralizado, estão ligados a tensão instaurada durante o período Regencial, onde os riscos da fragmentação do Império era uma das grandes preocupações dos estadistas na época, desse modo, a possibilidade de ter ferida a integridade territorial fez com que a estrutura política e administrativa do Império fosse centralizada.

Para Ferreira (1999) o motivo pelo qual a elite política investiu na centralização após o período regencial está em primeiro lugar, ligado as constantes rebeliões provinciais e a possível ameaça de fragmentação territorial e, em segundo lugar, o plano econômico como sendo um fator determinante neste processo de centralização, pois a partir da década de 1830 ocorreram mudanças consideráveis na economia brasileira, tais como: ascensão da economia cafeeira como principal pólo do setor desbancando o açúcar no âmbito das exportações. Nesse sentido a centralização figurada após os tempos de Regência correspondem ao atendimento das demandas desses novos setores emergentes na economia brasileira, que de fato, necessitavam de um Estado centralizado que oferecesse garantias da preservação de seus interesses. Nesse sentido o “Regresso” corresponde ao atendimento das demandas da elite agrária brasileira.

No entanto Ferreira (1999) adverte para o fato de não se simplificar demais a ideia de uma possível aliança entre poder central e poder local seja, sendo esta articulação responsável por formar um núcleo conservador que visava levar adiante o projeto da centralização político-administrativa do Estado imperial. A autora lembra que se deve tomar cuidado para não cair no abismo e pensar que o Estado apenas formalizava os interesses das novas forças econômicas que se estruturavam.

Vários aspectos foram relevantes no que se refere à construção e à consolidação do Estado Imperial centralizado, dentre os quais pode-se destacar: a importância da monarquia e a defesa da unidade nacional; o debate em torno da centralização e descentralização política e administrativa do país; a Constituição 1824 e interesses econômicos. No entanto nenhum desses elementos, isoladamente, seria capaz de promover a construção do Estado Imperial.

Os riscos de um possível desmembramento e a ameaça à integridade territorial favoreceram a construção de um aparato centralizador, permitindo a perda de autonomia das províncias frente à autoridade central. Com o final da Regência e conseqüentemente o fim da fase descentralizadora, o fator integridade territorial somou-se a outros elementos que juntos convergiram para que, novamente, o Estado imperial se estruturasse de uma forma centralizada.

De acordo com Beiguelman (1976) as eleições de 1840 representam um marco nesse processo, pois as fraudes que marcaram os acontecimentos culminaram numa intervenção por parte do Poder Moderador, que revestido de poderes consagrados pela Constituição dissolveu o gabinete Liberal substituindo-o por um Conservador que agiu de forma pragmática, aprovando a reforma do Código de Processo e a restauração do Conselho de Estado. A partir

desse momento o Partido Conservador assume a ponta na disputa interpartidária e, uma vez dentro da burocracia estatal, consolidam a centralização iniciada com a Lei de Interpretação do Ato Adicional.

A Lei 3 de dezembro de 1841 que, nas palavras de Faoro (1981) foi a “coluna mestra” do Império atuou no sentido de consolidar a centralização iniciada com a Lei de Interpretação do Ato Adicional, cuja reforma do código de processo, efetivada pela Lei 3 de dezembro, representa um símbolo da centralização figurada no Segundo Reinado, onde o juiz de paz, que foi um grande símbolo da descentralização dos tempos da Regência perde suas atribuições. Depois da reação os postos que antes eram eletivos passaram a ser nomeados pelo poder central ou perderam suas atribuições. O poder central com grandes tentáculos opera como peça mestra da administração

Nessa perspectiva a Conciliação de Honório Hermeto Carneiro Leão (1853-1856) atuou no sentido de atenuar as lutas interpartidárias ocorridas durante a Regência, promovendo um governo marcado pelo encontro de Liberais e Conservadores, que juntos, consolidaram a monarquia e pacificaram a ordem política¹⁹.

2.1. OS PARTIDOS POLÍTICOS NO IMPÉRIO E O DEBATE SOBRE A CENTRALIZAÇÃO E A DESCENTRALIZAÇÃO DO PODER

A partir das discussões apresentadas admite-se a relação existente entre partidos políticos e o tema constitucionalismo. O surgimento do Estado de direito, baseado na força das leis, criando condições para o surgimento de um sistema representativo baseado nas eleições, mesmo que de forma restrita, possibilitava que o parlamento fosse formado por representantes de grupos.

No caso brasileiro estudos mostram que não é possível pensar em uma atividade política partidária organizada antes da criação do Estado constitucional. No entanto, somente a partir da década de 1830, marcou-se o surgimento dos dois principais partidos políticos do período Imperial: O partido Liberal e o Partido Conservador. Os partidários à concessão de autonomia junto às províncias formaram o Partido Liberal e, os contrários à ampliação das liberdades junto às províncias formaram o Partido Conservador²⁰.

¹⁹ Carneiro Leão foi um político membro do partido conservador e presidiu o Ministério da Conciliação entre 1853-1856 (FAORO, 1981, p. 181).

²⁰ Ver trabalho a respeito CARVALHO, J. M. D. (1981).

O historiador mineiro João Camillo de Oliveira Torres, em 1968, produziu um trabalho belíssimo sobre a trajetória do partido conservador e sua real importância na construção do Estado Imperial, discutindo a relação existente entre os partidos políticos e as classes sociais, onde os Liberais possuíam uma matriz urbana muito forte com base no comércio, profissões liberais e artesanato, enquanto os Conservadores tinham uma matriz rural muito forte com base nos grandes fazendeiros, que era a classe mais poderosa do país.

Franco (1974) na obra *História e Teoria dos Partidos Políticos no Brasil*, sem necessariamente fazer uma distinção entre campo e cidade, admite o fato de que o Partido Liberal estava atrelado à defesa dos interesses da burguesia urbana comercial, enquanto que os Conservadores representavam o interesse da lavoura cafeeira principalmente localizada na província do Rio de Janeiro.

Ainda o historiador José Murilo de Carvalho, em 1981, produz um estudo valioso acerca dos partidos políticos no Império do Brasil e entende que, vincular os grandes proprietários rurais a um ou outro partido de forma majoritária é um equívoco, pois esses elementos estavam distribuídos quase que igualmente entre os dois partidos. O autor demonstra que uma possível colisão de interesses entre burocratas e donos de terra formava o Partido Conservador, enquanto o Partido Liberal era formado por uma união entre profissionais liberais e donos de terra, mas admite uma forte tendência dos burocratas, defensores da centralização, em se agregarem ao Partido Conservador.

Por sua vez, os proprietários rurais ligados ao Partido Conservador pertenciam às áreas de colonização mais antigas, voltadas ao mercado externo e, que naturalmente tinham um maior interesse na conservação da unidade nacional a partir da centralização, como era o caso de Pernambuco, Rio de Janeiro e Bahia, ao passo que, os proprietários rurais ligados ao Partido Liberal tinham origem em áreas menos afeitas a centralização, como era o caso de Minas Gerais, São Paulo e Rio Grande do Sul²¹.

Em seu estudo Carvalho (1981) formula uma hipótese relacionada à elite política durante o Segundo Reinado, considerando mister compreender que existia uma unidade ideológica e não social, ou seja, uma colisão de interesses entre burocratas e proprietários rurais (com base no Partido Conservador) ligados a regiões que tinham interesse na centralização e, que foram determinantes na construção do Estado Monárquico no Brasil. Esta elite responsável pela Construção do Estado Monárquico não era homogênea, no sentido social, mas na ideologia, por possuir um interesse comum, que era a defesa da centralização e

²¹ A divisão regional entre os partidos não se dá pelo esquema Norte e Sul. (CARVALHO, 1981, p. 169).

da ordem monárquica como forma de garantir a unidade nacional. Portanto, é secundário pensar na base social dos partidos, por serem compostos, em maior ou menor grau, por elementos ligados ao campo ou a cidade, sendo relevante pensar na “homogeneidade ideológica²²” que existia entre os responsáveis pela construção do Estado.

Existia, na realidade, uma homogeneidade ideológica e de treinamento na elite brasileira, qualificando-a para o exercício da burocracia, inserindo-a nas tarefas do governo e, transformando-a em funcionários públicos, especialmente magistrados. Para o autor a forma de Estado organizada após a Regência teve o apoio de forças econômicas, mas as reformas foram executadas por magistrados.

Os partidos imperiais, em liderança nacional, compunham-se de intrincada combinação de grupos diversos em termos de ocupação e de origem social e provincial. Não cabem a seu respeito divisões e classificações simplificadas. A complexidade dos partidos se refletia naturalmente na ideologia e no comportamento político de seus membros, dando às vezes ao observador desatento a impressão de ausência de distinção entre eles. Um exame, embora sumário, de alguns problemas cruciais enfrentados pelos políticos do Império pode, no entanto, mostrar as divergências interpartidárias como intrapartidárias. (CARVALHO, 1981, p. 171).

Ilmar Mattos em 1987 considera o período que se estende entre o regresso conservador e a década de 1860 na construção do Estado Imperial, compreendendo esse processo como uma forte ligação, com atuação dos chamados “saquaremas”, por isso, seu trabalho é intitulado “O tempo Saquarema” cujo objetivo era:

O primeiro deles é compreender os processos de construção do Estado Imperial e de constituição da classe senhorial, nos termos de uma restauração e de uma expansão. O segundo consiste na demonstração da relação necessária, embora não natural, entre ambos os processos, relação propiciada pela intervenção consciente e deliberada de uma determinada força social, a qual se forja a si própria como dirigente no movimento dessa intervenção: os saquaremas. (MATTOS, 1987, p. 2).

Desse modo Mattos (1987) procurou demonstrar na obra *Tempo Saquarema* que o mencionado período foi marcado por forte atuação dos saquaremas na direção do Estado e, ainda assim, não restringe os dirigentes saquaremas apenas junto aos altos funcionários da

²² Termo atribuído pelo professor José Murilo de Carvalho.

burocracia imperial, sendo a denominação atribuída a todos aqueles que se orientavam por padrões fixados pelos dirigentes, podendo ser médicos, jornalistas, professores e proprietários rurais.

Apesar dos Liberais serem conhecidos praticamente de forma absoluta por sua afeição à descentralização político-administrativa do Estado, não era suficiente para estabelecer uma coalizão total de ideias, de tal modo que promovesse uma unidade de ação capaz de gerenciar a política Imperial. Dessa forma, pode-se concluir que havia uma divergência no interior do Partido Liberal, ou seja, não eram unidos, ou seja, os liberais do Norte e do Sul se distanciavam política e ideologicamente.

Uma famosa frase que permeou o imaginário político Imperial no Brasil durante o Segundo Reinado, atribuída ao político pernambucano Holanda Cavalcanti, dizia que “nada mais se assemelhava a um Saquarema do que um Luzia no poder”²³. Luzia era o apelido dado aos membros do Partido Liberal, de cunho pejorativo, em função da derrota sofrida na batalha de Santa Luzia, enquadrada nas chamadas revoltas liberais de 1842, como uma alusão ao local onde se sucedeu o conflito. Por outro lado, os membros do Partido Conservador eram chamados de Saquaremas, pelo fato dos grandes baluartes do partido, como era caso de Paulino José Soares de Sousa (Visconde do Uruguai) e Joaquim José Rodrigues Torres (Itaboraí) serem grandes proprietários de terras no atual município fluminense de Saquarema²⁴.

Verifica-se que tanto a denominação Saquarema como Luzia são atribuídas aos membros dos respectivos partidos políticos de uma forma pejorativa, no entanto, é aceitável o fato de que os Liberais sofreram mais com o estigma, pois representava suas derrotas e não um “curral de dominação” como fora atribuído no caso dos Conservadores. Mesmo assim a mencionada frase atribuída à Holanda Cavalcanti, permite o entendimento de que os liberais não eram conhecidos apenas pelos locais de suas derrotas, mas também por serem semelhantes na forma de governar de seus vencedores quando chegavam ao poder.

Existiam pontos que aproximavam as duas correntes partidárias como, por exemplo, o fato de defenderem bases gerais do sistema democrático, a unidade nacional, os dois grupos

²³ Apesar de Luzias ter sido um apelido que abarcava a todos os membros do partido Liberal, os membros do Partido Liberal da província de São Paulo eram chamados, depreciativamente, de Venda Grande, por esta também representar uma localidade marcada por mais uma derrota dos Liberais. (MATTOS, 1987).

²⁴ *O Tempo Saquarema* discute que, pelo fato dos membros do Partido Conservador possuírem grandes poderes e autoridade naquela localidade inicialmente o termo Saquarema era dirigido aos moradores da localidade que eram tidos como protegidos dos líderes do partido. No entanto o termo Saquarema passou a designar os membros do partido em todo o Império. (MATTOS, 1987, p. 106).

creditavam relevância ao papel das reformas como forma de encaminhar o Brasil ao progresso. No entanto, Ferreira (1999) considera uma visão incompleta, pois existiam diferenças consideráveis entre liberais e conservadores no que concerne ao papel do Estado e nas suas relações com os cidadãos.

Algumas questões como as que foram levantadas acima permitem o entendimento de que Liberais e Conservadores eram de fato muito semelhantes. No entanto Carvalho (1981) ensina que um exame mais detalhado de alguns dos problemas enfrentados pelos políticos do Império permite vislumbrar divergências entre e dentro dos partidos.

Torres (1957) é contrário ao fato de que não havia diferenças doutrinárias entre os dois grandes partidos monárquicos, mas faz ressalvas. Para o autor existiam diferenças entre Liberais e Conservadores, sendo que uma relevante distinção diz respeito ao fato de que os primeiros lutavam pela introdução de uma espécie de parlamentarismo semelhante ao exercido na Inglaterra, enquanto os segundos não tinham pretensões em mudar o *status quo* do sistema representativo exercido no Brasil. No entanto, apesar dos Liberais sempre postularem contra a atitude dos Conservadores, quando se encontravam em postos de comando mantinham a mesma postura de seus adversários²⁵.

Apesar de Liberais e Conservadores lutarem pela construção de uma sociedade liberal, alguns pontos do debate os distanciavam demasiadamente²⁶. De acordo com Torres (1968) existiam pontos chave da administração Imperial presentes na Constituição de 1824 que faziam com que Conservadores e Liberais fossem opostos, tais como: poder moderador; vitaliciedade do senado; Conselho de Estado e a união entre Igreja e Estado e; a Monarquia e a centralização.

Pode-se considerar que o grupo Conservador lutava pela defesa das instituições consolidadas na Carta Constitucional de 1824, pois acreditavam que era uma forma de preservar a unidade nacional. Os Liberais, contrários a aspectos chave da administração Imperial, baseavam sua retórica na defesa do sistema eletivo: “os postos de autoridade deveriam ser necessariamente eletivos, para serem preenchidos convenientemente.” (TORRES, 1968, p. 11).

O Partido Conservador não era contrário ao estabelecimento de reformas, mas favor a mudanças, no entanto, era contra o estabelecimento de mudanças drásticas, feitas de forma abrupta e sem continuidade histórica entre passado e futuro. Os Conservadores entendiam a

²⁵ “ Nada mais se assemelha a um saquarema do que um Luzia no poder.” (TORRES, 1968, p. 36).

²⁶ A afirmação de que Liberais e Conservadores eram semelhantes, pois buscavam a construção de uma sociedade liberal está em conformidade com Ferreira (1999).

necessidade das reformas, que deveriam ser executadas com cautela e nunca por meio de uma mudança radical. E os Liberais, como Tavares Bastos também defendiam a manutenção da unidade nacional, porém achavam que por meio da descentralização política e administrativa alcançariam seu objetivo.

Portanto esta pesquisa parte do princípio de que os partidos monárquicos eram diferentes em vários aspectos, considerando ser uma atitude simplista qualificar Liberais e Conservadores como sendo completamente iguais, quando na realidade haviam profundas diferenças entre eles. Uma das diferenças que tornavam esses dois grupos tão opostos e que será explorada neste trabalho diz respeito à concepção que ambos tinham sobre o tema: “Centralização e Descentralização”.

Os estudos realizados durante a pesquisa permitiram o entendimento de que o debate realizado em torno da Centralização da descentralização político-administrativa foi um dos dilemas que marcou a história do Brasil no período Imperial. Tendo como base a leitura feita do historiador José Murilo de Carvalho, a questão da Centralização e da Descentralização teve uma importância fundamental na dinâmica político-partidária Imperial, pois os anos que se seguiram até 1864 foram marcados pela ausência de programas ou plataformas políticas e, desse modo, as ideias dos grandes partidos ficavam mais restritas na afirmação de líderes e dos grandes debates parlamentares em torno de problemas chave, tais como: a questão da centralização e da descentralização político-administrativa²⁷.

Um estudo sobre o tema centralização e descentralização político-administrativa no Império do Brasil pede uma definição acerca dos referidos conceitos. Uma das definições que apresenta uma relação direta com o debate é discutida por Tocqueville (1985) que parte dos princípios gerais da administração dos Estados Unidos da América do Norte²⁸. Esta considera as competências assumidas pela União e pelos Estados Membros e, afirma que, em um país existem interesses que são comuns a todos os estados membros e, interesses que são comuns somente a certas localidades, por isso, deixar sob a tutela da união os interesses comuns a todos significa firmar o processo de centralização política, ao passo que, concentrar nas mãos da União os interesses comuns somente a certas localidades consiste numa centralização administrativa.

²⁷ O ano de 1864 é marco da publicação do programa do Partido Progressista (CARVALHO, 1985).

²⁸ A mencionado obra de Tocqueville teve origem a partir de uma visita que o pensador e magistrado Francês fez aos Estados Unidos na década de 1830, momento em que o país tinha apenas 50 anos como nação independente. Nota do autor.

Torres (1961) faz uma distinção pertinente entre Federalismo e Unitarismo considerando-os conceitos políticos, enquanto Centralização e Descentralização são conceitos administrativos. Portanto, um Estado unitário pode ser centralizado ou descentralizado, bem como uma federação pode ser centralizada. A Centralização se concretiza caso os níveis inferiores da administração não tenham autonomia para decidir, apenas executam ordens determinadas por setores ligados a administração geral, enquanto que a descentralização ocorre, quando há uma hierarquização nas funções, tendo os órgãos locais autonomia para decidir e não somente executar aquilo que lhes foi imposto verticalmente.

No entanto é preciso reconhecer a existência de uma historiografia que não credita tanta importância aos temas Centralização e Descentralização como fundamentais ao processo de construção do Estado monárquico.

O processo de construção do Estado monárquico brasileiro passou pelo enfrentamento de diferentes projetos, encabeçados por elites divergentes, tendo em vista que o projeto federalista recebeu pouca importância nesse processo de construção de acordo com Dolnikoff (2005) que apresenta um trabalho discutindo um ponto de vista diferente da historiografia tradicional, entendendo que o projeto federalista vislumbrado pela elite brasileira em 1824, não foi prejudicado pelo famoso regresso conservador, mas sim foi vencedor.

Na realidade o referido projeto é uma forma interessante de se pensar a história política do Brasil do século XIX, baseando-se na hipótese de que a autonomia adquirida pelas províncias durante a regência não foi solapada após o chamado regresso conservador, pois o movimento do regresso iniciado em 1837 não representou um retorno ao modelo centralizador do primeiro reinado, tendo em vista que a construção do Estado monárquico ocorreu de forma que demandas importantes dessas elites locais foram reconhecidas pelo governo geral.

O processo de construção do estado monárquico não é discutido por meio da dicotomia centralização e descentralização, pois após o Regresso conservador a descentralização dos tempos da regência se manteve em certos aspectos, intacta.

A esse respeito Tavares Bastos comenta em seu livro *A Província* ao analisar a obra *Estudos Práticos sobre a administração das província*, do Visconde do Uruguai, em 1865 que um dos mais influentes membros do partido conservador e, um dos principais arquitetos da reação conservadora, fez queixas ao excesso de centralização fundada a partir de 1840 com as

chamadas leis regressistas²⁹. Para Bastos o protesto contra o excesso de centralização representa uma reação contra a própria reação:

Feitas as devidas reservas, consideramos os Estudos práticos sobre a administração das províncias como um protesto da reação contra si mesma. Ele se elabora na época do universal predomínio do imperialismo, quando a ideia liberal perdia-se nas amplificações de uma vulgar logomaquia política. É que, dentre os lugares comuns, um existe cuja verdade a história contemporânea atesta todos os dias: não morre a ideia liberal, resiste e sobrevive à ruína dos seus representantes, e acaba por dominar os próprios vencedores. Eis aí um deste, e um dos mais notórios, emitindo opiniões contrárias às doutrinas do seu partido – do governo imperial. (BASTOS, 1937, p. 69).

Tavares Bastos viveu em um momento monárquico em que as lutas da regência já haviam terminado e, a estrutura político-administrativa do Estado já havia se consolidado de forma centralizada. Atuou politicamente num momento em que a estrutura político-administrativa do Império do Brasil suscitava uma reforma institucional.

Sua obra analisa a organização político-administrativa do regime imperial formatado pela Lei de Interpretação do Ato Adicional, fazendo um diagnóstico e identificando a centralização como a fonte de seus maiores problemas e formula uma detalhada proposta de descentralização do poder.

Na pesquisa histórica, em muitos momentos, um mesmo documento acaba por tornar-se objeto de estudo de diferentes historiadores, com efeito, as perguntas feitas ao documento são diferentes e, conseqüentemente, as respostas também. As fontes utilizadas na realização deste trabalho concederam respostas que permitiram entender que, o movimento difundido pela historiografia como o regresso conservador foi responsável, por anular a descentralização fundada durante os tempos da regência. Desse modo, a centralização e a descentralização do poder configuram-se como importante tema da história política do Império do Brasil. Por isso este trabalho, apesar de reconhecer a credibilidade de pesquisas como a de Dolhnikoff, credita relevância à esta temática, pois entende que se constitui como um ponto presente no pensamento político do século XIX.

Este trabalho possui o entendimento de que a existiu uma longa discussão durante o período imperial pela concessão de maior grau de autonomia às províncias e, que essa discussão foi fundamental na construção das instituições jurídicas que constituíram o aparato jurídico institucional da República Federativa do Brasil e, que a concessão de autonomia às províncias apesar de ser um ponto importante da negociação política durante os tempos do

²⁹ As principais leis regressistas são: Lei de interpretação do Ato Adicional de 1840, Lei de reforma do Código de Processo de 1841 e a Lei que restabelece o Conselho de Estado de 1845. Nota do autor.

Império foi consagrada de forma mais ampla, no plano legal, somente com o advento à república e promulgação da Carta Constitucional de 1891.

O que era melhor para o Brasil: centralizar ou descentralizar? A geração de estadistas que foi responsável pela construção do Estado Monárquico adotou o princípio da Centralização, sendo o contexto em que eles viveram para a sua escolha, devido aos problemas que enfrentaram. Dos anos de 1840, marcados pelo retorno do monarca ao trono, até a década de 1860, ocorreu a construção e consolidação do Estado sob os moldes da Centralização, o princípio Conservador foi vitorioso e os liberais mesmo dentro da burocracia estatal, não conseguiram superar seus adversários e tiveram que conviver e aceitar a centralização consolidada.

2.2. REAÇÃO LIBERAL: BASES PARA CONSTRUÇÃO DO ESTADO REPUBLICANO

Ao longo da trajetória política Imperial o período representado pela década de 1860 deve ser considerado relevante, devido à economia brasileira tornar-se dinâmica, como consequência do fim do tráfico negreiro em 1850 acumulando um considerável volume de capital que passa a ser destinado para o comércio. Nessa lógica as ferrovias chegam ao Brasil impulsionadas pelo dinamismo da indústria agrícola cafeeira e representam novos tempos em que a modernização capitalista estava em evidência.

De acordo com Ferreira (1999) no plano político os anos de 1860 foram marcados por muita ebulição, os Liberais passam a ter relevância no cenário político alcançando vitórias significativas e, conquistando a maioria da representação parlamentar nas províncias do Rio de Janeiro e Minas Gerais. Foi justamente nesse momento que o proeminente jovem alagoano Aureliano Cândido Tavares Bastos ingressa no parlamento.

Diferentemente dos tempos da Conciliação, onde Liberais e Conservadores, ambos sob o princípio da conservação, consolidaram a monarquia centralizada. Os anos de 1860 representaram transformações significativas; surgem novos partidos, a Liga Progressista e posteriormente o Partido Republicano, contribuindo consideravelmente para o fortalecimento das ideias liberais, que agora não eram mais plataforma exclusiva do grande partido

monárquico. Conforme afirma Ferreira (1999) o liberalismo fica robusto, encabeçando a defesa da descentralização, livre-cambismo e abolição.

De acordo com Botelho (2005) a população do Império no ano de 1823 correspondia ao número de 3.960.866 milhões de habitantes, já o censo geral do Império feito em 1872 indicava um aumento populacional que equivale ao dobro da população correspondente em 1823, perfazendo um total de 9, 97 milhões de habitantes. Ainda assim o autor indica um aumento considerável da população livre, que pode ser explicado pela grande imigração, associada a medidas que visavam a emancipação lenta e gradual dos cativos no Império do Brasil.

A lei Eusébio de Queirós de 1850 e o aumento da população livre produziram efeitos favoráveis à economia do país. Os recursos antes destinados ao tráfico de escravos passaram a ser encaminhados para outros setores da economia, entre eles, a indústria. Com o término da vigência do Tratado de Comércio de 1810, em 1844 foi decretada a Tarifa Alves Branco, medida que visava aumentar a tributação e, conseqüentemente, a arrecadação do governo sobre produtos importados. No entanto, conforme indica Vicentino e Dorigo (2011) a referida Tarifa contribuiu para o desenvolvimento manufatureiro no Brasil. Conforme esperado no ano de 1845 houve um aumento considerável da arrecadação oriunda de produtos importados, culminando na elevação de seus preços, e, desse modo, estimulando a implantação de indústrias no país.

O nascimento da indústria brasileira não surgiu como uma oposição à indústria inglesa, que possuía mercado no Brasil, e sim, para ocupar um espaço no mercado interno deixado pelos ingleses, pois, a produção britânica estava voltada para produtos mais sofisticados, enquanto que, a produção nacional, tomando como exemplo a indústria têxtil, dedicou-se inicialmente a produção de tecidos de baixa qualidade destinados aos escravos.

De acordo com Ferreira (1999) existia uma diferença marcante entre os dois grandes partidos que agitaram a vida política imperial. Os Conservadores dispunham de uma relativa unidade partidária, enquanto a trajetória política do Partido Liberal foi marcada por algumas cisões, encontros e desencontros. Existiam os Liberais Históricos, os Liberais Progressistas e os Liberais Radicais. Uma colisão entre Históricos e Progressistas forma o novo Partido Liberal, enquanto a ala Radical do Partido, que possuía um programa contrário a sustentáculos representativos da monarquia (Senado Vitalício, Poder Moderador, Conselho de Estado, Sufrágio direto e generalizado, Polícia eletiva, presidentes de Província eletivos e a Abolição

da escravidão) por entender que essas demandas não seriam atendidas por nenhum dos dois grandes partidos monárquicos, acabará por formar o Partido Republicano.

O programa do novo Partido Liberal, de acordo com Ferreira (1999) baseava-se no Senado Temporário, liberdade de indústria, comércio, de consciência e de educação, descentralização, abolição da guarda nacional e no processo de abolição feito de forma lenta e gradual.

Os anos de 1860 de acordo com Ferreira (1999) foram marcados pelo renascimento do debate sobre a organização do Estado monárquico, que se encontrava literalmente adormecido e, com ele, a crítica à excessiva Centralização configurada no processo de construção do Estado. Foi um tempo em que se exigiam novas formas de organizar o Estado, onde os dois grandes partidos monárquicos propunham reformas que visavam a manutenção do regime monárquico e, o próprio federalismo presente no pensamento de Tavares Bastos se enquadrava nessa perspectiva. O Partido Republicano era mais radical e propunha o rompimento com a Monarquia.

Pereira (1975) em um estudo intitulado *Figuras do Império* considera alguns pontos relevantes acerca da década de 1860, tendo em vista a grande importância que ela representou para os partidos políticos existentes no Império. Nessa perspectiva o ambiente de crise política que se instaura após a queda do gabinete liberal progressista, chefiado por Zacarias de Góis, somado ao fato (e tendo ligação direta) do Brasil estar envolvido em um conflito externo com o Paraguai, a opinião pública acostumada com alternância regular ocorrida entre os partidos, não viu de forma positiva a atitude do Imperante, mesmo este tendo amplos poderes legais, que o autorizava a demitir o gabinete.

Outro fato relevante abordado por Batista Pereira refere-se a queda do gabinete, onde Zacarias de Góis, ao contrário do que se podia imaginar, não agradava a Liberais e nem a Conservadores. Pelo contrário, desagradava os Liberais, por terem seu gabinete amputado e, a Conservadores pelo fato de que a demissão efetivada por D. Pedro II não tornava nem um pouco nobre a subida dos Conservadores ao poder.

A queda do Gabinete Liberal está situada em um contexto bastante delicado, em função de o país estar envolvido em um importante conflito externo. Quem liderava a força militar brasileira durante o conflito naquele momento era Duque de Caxias e, um desentendimento entre o chefe do gabinete e o chefe dos exércitos fez com que o imperante, de acordo com Pereira (1975), optasse pela queda do chefe de gabinete, por achar que, diante das circunstâncias vividas pelo país, era viável preservar Caxias.

Os estadistas estavam diante de um conflito que ameaçava diretamente a integridade territorial do país. Este elemento está diretamente ligado à construção do Estado Imperial e que desde os tempos da Independência vinha sendo preservado e protegido.

Pereira (1975) entende a queda de Zacarias como resultante de um golpe militar do que resultado do autoritarismo do Imperador. Para o referido autor a atitude do imperante atuou num sentido de salvaguardar as aparências do nosso país frente à opinião internacional, de modo que, o monarca preferiu perder prestígio frente à opinião pública e ser taxado pelo autoritarismo, do que ver o país ser comparado às repúblicas vizinhas dominadas por caudilhos.

O Poder Moderador teve relevância nesse contexto, exercido privativamente pelo Imperador D. Pedro II, tendo como prerrogativas legais respaldadas pela Constituição o poder de dissolver a Câmara e o Ministério. Desse modo o imperante possibilitava um processo de alternância entre os partidos. Nas palavras de Raimundo Faoro: “A hábil alternância dos partidos no governo enfraquecia o azedume das quedas. Sabia-se que, em breve, a situação mudaria transformando os vencedores em vencidos (FAORO, 1995, p. 185).

Faoro (1981) qualifica o Poder Moderador como um manipulador da vontade nacional, que ora revelava-se Conservador e ora Liberal. No entanto o ano de 1868 representa um ponto decisivo para a política imperial, pois a crise política que se instaurou e, que culminou na queda do gabinete Zacarias de Góis, é explicado pela historiografia como o primeiro passo que levou à queda da monarquia. A demissão do gabinete estava prevista na Constituição, mas tal acontecimento feriu drasticamente a democracia.

Nesse contexto, permeado por grandes acontecimentos, que ocorre um acirramento do debate entre liberais e conservadores, tendo em vista a organização do Estado Imperial e colocando em pauta o tema da centralização e da descentralização do poder político e administrativo. Conforme discute Ferreira (1999) esse é o momento em que o Estado Imperial já havia sido construído e se consolidado de forma centralizada, portanto, se discutia sobre a possibilidade de reformas na estrutura do Estado monárquico que se encontrava centralizada. Nesse momento inicia-se uma discussão mais aberta sobre o poder pessoal do Imperador tendo como suporte legal as atribuições do Poder Moderador.

O fato é que a crise política da década de 1860 é apontada pela historiografia como um acontecimento decisivo no processo que levou a queda do regime imperial e, a conseqüente implantação do regime republicano. Nesse sentido esta pesquisa valoriza o debate acerca da Centralização e Descentralização, assegurando sua importância, tanto no processo de construção do Estado Monárquico, como na construção do Estado Republicano.

Os anos de 1860 são marcantes na História não somente pela crise política, mas também, por uma série de novos acontecimentos que aguçaram debates que permearam a vida política imperial.

A geração de 1830 que buscou a introdução das leis descentralizadoras durante a Regência foi uma grande inspiração para a geração de políticos liberais da década de 1860. Nesse momento em que o Estado já estava consolidado de forma centralizada e, o processo de centralização passava a ser alvo de duras críticas, configuram-se tempos de reformas, de discussões e debates que foram, não apenas para os rumos seguidos pela monarquia, mas também, para a formulação de novas instituições e da nova forma de organização que se consolidou na república mediante sua primeira Constituição, promulgada a 24 de fevereiro de 1891.

Desse modo esta pesquisa busca demonstrar que o debate existente em torno da centralização e da descentralização político-administrativa foi fundamental, não apenas para a construção do Estado Monárquico, mas também para a estruturação do Estado Republicano.

2.3. IDEIAS E INTELECTUAIS PROTAGONISTAS DO DEBATE: TAVARES BASTOS E O VISCONDE DO URUGUAI

Até o momento este trabalho procurou explorar elementos relevantes do debate político protagonizado pelo Partido Liberal e pelo Partido Conservador no Segundo Reinado. Agora serão apresentadas ideias sobre o pensamento de dois dos membros mais emblemáticos dos respectivos partidos: Aureliano Cândido Tavares Bastos e José Paulino Soares de Sousa, o Visconde do Uruguai.

Tavares Bastos e o Visconde do Uruguai se inserem no debate acerca da Centralização e da Descentralização como figuras extremamente atuantes na defesa de seus projetos. Os dois pensadores representam verdadeiros baluartes no estudo do debate realizado no Segundo Reinado, pois escreveram obras fundamentais que servem de referência ao estudo desta temática.

Tavares Bastos e Paulino José Soares de Sousa foram membros dos dois grandes partidos políticos do Segundo Reinado (Partido Liberal e Conservador) e, desse modo, deve-se reconhecer a existência de pontos presentes no pensamento dos dois autores que atuaram num sentido de aproximação. Suas estratégias para o enfrentamento dos problemas políticos e sociais do Brasil não passavam por transformações drásticas, na lógica do modelo governo

político institucional, ou seja, visavam à preservação do regime monárquico. No entanto é preciso reconhecer que suas estratégias de reformas eram diferentes e passavam pela introdução de um maior ou menor grau de centralização ou descentralização.

O campo conservador e centralizador é representado intelectualmente por Paulino José Soares de Sousa, o Visconde do Uruguai, cujas obras principais são: *Ensaio sobre o direito administrativo* (1862) e *Estudos práticos sobre a administração das províncias do Brasil* (1865).

Paulino Soares foi um autêntico exemplar da elite política imperial, formando ao lado de Itaboraí e Eusébio de Queirós, a chamada “trindade saquarema”. A sua trajetória política se confunde com o processo de construção e consolidação do Estado monárquico centralizado no Brasil, sendo responsável por conduzir as mudanças de centralizar o poder e anular a descentralização arquitetada durante a Regência. Estudou direito em Coimbra, porém, concluiu seus estudos na recém-fundada Faculdade de Direito de São Paulo. Transitou em praticamente todos os postos da burocracia, atuou como Juiz de Direito, Intendente Geral de Polícia, Deputado Provincial e Geral, Ministro, Senador e Conselheiro de Estado.

A trajetória política deste estadista pode servir de exemplo à tese de José Murilo de Carvalho acerca da “homogeneidade ideológica” presente na elite política imperial, que era treinada para exercer tarefas no governo, compondo cursos jurídicos, ingressando no estamento burocrático e, desse modo, constituindo-se em grandes pilares do processo de construção e consolidação do Estado Monárquico centralizado³⁰. De acordo com Ferreira (1999) a referida trajetória também pode ser usada como exemplo explicativo para a tese de Ilmar Mattos, pois Paulino Soares foi um legítimo representante do grupo saquarema com interesses ligados ao grande comércio e a grande lavoura, tendo forte atuação na direção do Estado.

Na obra intitulada *Ensaio sobre o direito administrativo* verifica-se que, a defesa da centralização presente no pensamento de Paulino Soares é destacada, tendo em vista que não defende uma centralização absoluta do poder. Para ele “tanto a centralização como a descentralização têm vantagens e desvantagens, e o que é que neste mundo não tem umas e outras?” (SOUSA, 2002, p. 444). Paulino faz uma distinção entre a questão política e a administrativa propriamente dita. Para ele, o poder político (a cabeça) deve ser centralizado, mas a administração (os braços) deve ser descentralizada.

³⁰ Ver trabalho a respeito do conceito de homogeneidade ideológica em CARVALHO, J. M. D. (1981).

Convenci-me ainda mais de que se a liberdade política é essencial para a felicidade de uma nação, boas instituições administrativas apropriadas às suas circunstâncias e convenientemente desenvolvidas não o são menos. Aquela sem estas não pode produzir bons resultados. (SOUSA, 2002, p. 67).

Sousa (2002) admitia que a excessiva centralização, não era de modo algum favorável à liberdade dos cidadãos, pois um governo bem organizado não deveria governar tudo diretamente, admitindo a existência de assuntos nos quais a ação do interesse particular ou local é ativa, pronta e eficaz. Desse modo, a centralização da gerência de todos os interesses, ainda que secundários ou locais, pelo poder central, mata a vida nas localidades.

O Visconde do Uruguai adota o conceito de centralização usado por Tocqueville em *A Democracia na América*, que identifica duas espécies de centralização: a centralização política ou governamental e a centralização administrativa. O conservador possui o entendimento de que existem interesses que são comuns a todas as partes da nação, tais como: a formação de leis gerais e os que se referem às relações externas e outros. No entanto, existem outros interesses que são peculiares a certas partes da nação, por isso, concentrar os interesses comuns de toda uma nação nas mãos de um poder central representa a centralização política ou governamental e, concentrar os assuntos peculiares das localidades nas mãos do poder central representa a centralização administrativa.

A descentralização de acordo com Sousa (2002) apresenta dois sentidos, sendo que a primeira espécie de descentralização consiste em renunciar a ação do centro concentrada em apenas um ponto, como na Corte, por exemplo, e, disseminá-la pelas províncias e municípios, entregando funções aos presidentes e outros agentes do governo. Na segunda espécie de descentralização, o governo, em lugar de tratar dos negócios do povo, convida-o a tratar por si mesmo, de forma que a sociedade participa da elaboração das leis, na administração e na justiça, como por exemplo, por meio das Assembleias Legislativas Geral e Provincial, pelas municipalidades e pelo júri. Em outras palavras, há uma descentralização que aproxima o governo dos administrados; e outra que encarrega os administrados de administrarem a si mesmos.

A centralização representa algo essencial ao Estado, não podendo deixar de existir quando se trata de interesses comuns e gerais direcionados à sociedade. Contudo o autor se refere à centralização em sua forma política, sendo tão significativa que nenhuma nação pode existir sem ela. No entanto, admite que tanto a descentralização como a centralização, em demasia, não é conveniente ao bem do Estado.

O campo liberal e descentralizador são representados intelectualmente por Aureliano Cândido de Tavares Bastos. Suas principais obras são: *Cartas do Solitário (1862)*, *Os Males*

do Presente e as Esperanças do Futuro (1863) e A Província: Um Estudo sobre a descentralização no Brasil (1870).

Aureliano Cândido Tavares Bastos iniciou seus estudos na Faculdade de Direito de Olinda em 1854 e, assim como Paulino Soares, concluiu seus estudos na Faculdade de Direito de São Paulo em 1858, não vivendo os tempos turbulentos da Regência, não participando da formulação das leis descentralizadoras e do processo de reforma da Constituição, bem como no processo de construção do Estado.

Enquanto Paulino Soares teve uma grande atuação política no momento da chamada reação centralizadora, responsável por efetivar as bases para a construção do Estado monárquico, pode-se considerar que Tavares Bastos esteve ligado ao momento da chamada reação liberal que foi responsável por estabelecer bases no processo de construção da República no Brasil.

De acordo com Ferreira (1999) Bastos e o Visconde do Uruguai estão inseridos em um contexto onde a elite política tinha que lidar com grandes desafios, tais como: a diversidade regional, escravidão, relacionamento com nações estrangeiras e o desenvolvimento nacional. Esse contexto naturalmente refletia em concepções diferenciadas sobre o modo como enfrentar a realidade. Por isso as diferentes concepções que ambos os pensadores tinham acerca da realidade política e social no Brasil Império e, as diferentes estratégias para o enfrentamento dos problemas com os quais se defrontavam com a elite política, culminou na construção de projetos civilizatórios diferenciados.

O pensamento de Tavares Bastos parte do entendimento de que a condição necessária para o Brasil alcançar o progresso e, se tornar um país civilizado, dependia do processo de descentralização do poder e da realização de uma reforma moral na sociedade brasileira por meio da instrução pública, da emancipação dos escravos e da imigração estrangeira, formando-se o tripé das reformas por ele propostas.

O Estado possuía um papel fundamental no processo civilizador atuando no sentido de promover a instrução, emancipação e a imigração. O autor não era contrário a atuação do Estado, muito menos deseja sua extinção, no entanto, entendia que era preciso cadenciar a ação desta instituição, concedendo maior autonomia às províncias para que elas pudessem gerenciar seus negócios, caso contrário seu poder passaria a constituir um perigo para a liberdade individual.

A imigração no pensamento de Tavares Bastos representava um dos principais pilares para a transformação do país. O jovem liberal foi um dos responsáveis pela fundação, em

1866, da Sociedade Internacional de Imigração, cuja principal preocupação era a atração de uma população anglo-saxônica e protestante, ou seja, gente branca e, de hábitos que, ressoavam como adequados ao progresso. Engajado na promoção de medidas que visavam a atração de imigrantes estadunidenses ao Brasil, fez uma forte campanha para a criação de leis que defendiam a imigração espontânea.

Uma das questões interessantes discutidas por Bastos (1976) refere-se ao governo imperial que deveria promover a imigração ou esta política deveria ser abandonada às causas naturais? O referido pensador acreditava na importância da ação do governo na intervenção da política migratória no Brasil e, fez uma projeção, demonstrando que, com o fim da escravidão o país enfrentaria uma crise na oferta de mão de obra de forma inevitável, desse modo, o governo conseqüentemente precisaria adotar medidas que facilitassem a vinda de braços para trabalhar na lavoura, na tentativa de compensar os escravos que fossem emancipados. Após esse momento de crise a ação do governo teria um papel reduzido, relegando-se à propaganda destinada a chamar a atenção de imigrantes no exterior e desenvolver os seus núcleos coloniais.

Bastos (1976) discute a Lei de Terras instituída no Brasil em 1850, considerando-a como um importante instrumento capaz de promover a imigração e, a necessidade do Brasil seguir o exemplo dos Estados Unidos, que anexaram ao domínio federal os terrenos despovoados que alguns estados tinham, enfocando que a Lei de Terras no Brasil, não admitiu esse pensamento. O referido pensador adverte que existiam enormes territórios pertencentes a certas províncias que se encontravam despovoados ou mesmo mal povoados e, essas áreas deveriam ser entregues aos auspícios do Estado (governo central) que, em seguida, seriam demarcadas, a ocupação seria inspecionada e receberiam uma corrente migratória constituindo-se núcleos coloniais que futuramente, dependendo do seu desenvolvimento, poderiam se tornar novas províncias.

O referido autor defende a imigração anglo-saxônica e protestante para o Brasil e a necessidade em facilitar a venda de terras a esses imigrantes. De acordo com a Lei de Terras de 1850 a única forma de se adquirir terras devolutas era por meio da compra (com exceção de casos específicos), por isso, critica os valores que, convencionalmente, as terras eram vendidas (preços variáveis de acordo com a localização da terra), que considerava demasiado alto, reclamando a necessidade em tornar o preço da venda mais acessível e, ainda, promover a doação de terras em certas regiões, para que melhor se aproveitasse e ocupasse, sugerindo o pagamento de prêmios aos proprietários que estabelecessem em suas propriedades núcleos

coloniais com mais de 50 imigrantes. Esse pensamento reflete a ideia de que, o máximo dever do Estado não consiste na venda, mas no aumento da produção e da riqueza pela apropriação e exploração das suas terras.

O autor faz sugestões pertinentes, considerando que, para que um país ser atrativo a um número considerável de imigrantes é necessário desenvolver uma série de aspectos, tais como, boas vias de comunicação que facilitem a integração entre o centro e as mais distantes regiões; ampliação no número de linhas férreas; concessão da liberdade de acesso a estrangeiros nos portos nacionais; abertura de estradas de rodagem; boas escolas; liberdade religiosa e facilidade de naturalização.

Algumas medidas foram adotadas pelo parlamento com o objetivo de facilitar a naturalização do estrangeiro, reduzindo e, até mesmo, eliminando o prazo mínimo estabelecido e, a concessão gratuita de cartas de naturalização, no entanto, essas facilidades possuíam algumas restrições. Essas medidas não se estenderam a todos os imigrantes que se instalaram no Brasil, sendo contemplados somente os estrangeiros casados com brasileiras, os inventores ou introdutores de um gênero de indústria, aos que adotassem um brasileiro, aos que militassem pelo Brasil e aos que fossem admitidos como professores em estabelecimentos de ensino públicos.

Bastos (1937) também defende a concessão da liberdade religiosa a todos os cultos, sendo o privilégio de culto, assim como, qualquer outro monopólio que promova a desigualdade e, ainda defende a regulamentação do casamento por meio de um contrato de registro civil onde pessoas de cultos diferentes poderiam se casar. Para o autor após libertar-se da emancipação do trabalho escravo era preciso libertar-se do espírito da ignorância, ou seja, para ele não bastava eliminar a escravidão no país, era preciso educar o povo. “Os países onde o trabalho é forçado são aqueles justamente onde o homem livre é mais ignorante. A indiferença pela instrução é um dos sinais da escravidão.” (BASTOS, 1937, p. 239).

Os Liberais acreditavam na eficácia do sistema eletivo, onde um sistema de governo baseado na capacidade eleitoral deveria em primeiro lugar, estabelecer um bom sistema de instrução pública e, ainda, não oferecer resistência à criação de instituições de ensino particular. Está presente no pensamento do referido autor um forte desejo pela valorização do ensino primário, que no seu entendimento deveria ser obrigatório e gratuito.

Bastos (1937) acreditava que a educação no Brasil deveria ser adequada para atender as demandas reais do país, como naquele momento a agricultura representava a principal atividade econômica, seu pensamento partia do princípio de que o ensino primário deveria estar adequado a noções da lavoura, aperfeiçoando técnicas e, deste modo, evitando crises.

O pensamento de Tavares Bastos permite o entendimento de que o Estado teria um papel fundamental no processo de emancipação dos escravos. Para ele, tanto o governo geral, como as províncias possuíam obrigações neste processo - do governo geral dependeriam as medidas mais diretas, as províncias deveriam organizar um censo com o objetivo de saber o número exato de escravos e facilitar sua emancipação. Além disso, as províncias deveriam introduzir altas taxas de exportação, seja por via terrestre ou marítima de escravos, de uma província para outra, introduzir um imposto progressivo sobre os escravos urbanos e, inibindo seu tráfico. Conforme afirma Ferreira (1999) Tavares Bastos tratava a escravidão como fonte da degeneração do povo e motivo de vergonha frente a outras nações.

Para Bastos (1937) a forma de remover o estigma que recai sobre o negro na sociedade brasileira era tornando-o ativo e industrioso por meio de um processo de educação. O jovem liberal atribuía considerável importância à educação, destinada a todos - homens, mulheres, negros ou brancos, pois instruir era muito mais conveniente do que punir.

Descentralização, emancipação, instrução e imigração, eis a fórmula que segundo o pensamento de Tavares Bastos conduziria o país ao progresso, superaria o atraso e elevaria o nível de civilização do país. A imigração, além de solucionar o problema da mão de obra existente estimularia o cruzamento com povos habituados ao trabalho e ao desenvolvimento econômico.

Paulino Soares tinha a percepção de que o maior ou menor grau de centralização ou descentralização depende muito das circunstâncias do país, que envolve educação, hábitos e caráter nacionais e, não somente, o ponto de vista legal (legislação). O autor tentou demonstrar que uma nação acostumada ao gozo de certas liberdades locais, que adquiriu com educação, tempo e o senso prático que é indispensável aos seus negócios, pode dispensar em maior número a centralização em seus negócios.

De acordo com Sousa (2002), nos países que não são de raça anglo saxônica, dentre os quais se inclui o Brasil, por não estarem preparados pela educação e pelo hábito, não é exequível o *self government* completamente. “Demais o *self government* não é um talismã de que possa utilizar quem queira. O *self government* é o hábito, a educação, o costume. Está na tradição, na raça, e quando faltam essas condições não pode ser estabelecido pelas leis. (SOUSA, 2002, p. 218).

O Visconde do Uruguai tinha o entendimento de que o sistema administrativo da Inglaterra e dos Estados Unidos, não podem ser aplicados totalmente em nossa organização, pois no Brasil não existem certas circunstancias especiais que tornariam tais organizações aplicáveis como ocorreu nos referidos países.

As concepções do referido autor acerca de temas fundamentais da política nacional e quanto a possíveis estratégias para o enfrentamento desses problemas, são diferentes das ideias presentes no pensamento de Tavares Bastos. O olhar que ambos tinham sobre o trabalho escravo e a fórmula adotada como solução para o problema é um exemplo disso.

De acordo com Ferreira (1999) diferentemente do efeito moralizante que a grande imigração tinha no pensamento de Tavares Bastos, Paulino Soares via a grande imigração apenas como uma solução para a crise da mão de obra ocasionada pelo fim da escravidão. Ainda assim, outro ponto que afasta o pensamento de Paulino Soares, do pensamento de Tavares Bastos é o fato de que a visão nacionalista do primeiro, entendia que a entrada de americanos do norte, ingleses e franceses (nações poderosas) consistia em uma possível ameaça à integridade territorial do Brasil.

Nessa perspectiva Ferreira (1999) afirma que o nacionalismo de Paulino Soares estava em oposição ao chamado cosmopolitismo de Tavares Bastos. O primeiro via na aproximação do Brasil com nações estrangeiras uma ameaça à unidade nacional e, o segundo, acreditava que estreitar os laços com nações estrangeiras seria uma das fórmulas para o progresso brasileiro.

O tema da unidade nacional que foi ponto crucial no processo de construção do Estado é um assunto que se confunde com a trajetória do Império brasileiro e, sua defesa, foi feita a partir de diferentes concepções.

Para o conservador Paulino Soares a centralização atuava no sentido de assegurar a unidade nacional preservando-se dos perigos de uma possível fragmentação, sendo uma das vantagens da centralização que as distantes partes do Império, mesmo com tantas diferenças, permaneciam unidas, ou seja, sem centralização não haveria unidade, e, conseqüentemente, não haveria Império.

Tavares Bastos, ao contrário do que Paulino Soares acreditava, afirmava que a centralização poderia produzir efeitos opostos aos desejados, como a causa real dos principais males do Império e, que ameaçava a paz pública e retardava o progresso. Em contrapartida o processo de descentralização do poder era uma forma de garantir a integridade territorial do país, pois promoveria o entendimento das características regionais, concederia autonomia para que as localidades pudessem elaborar leis adequadas às suas reais circunstâncias e, inibiria possíveis rebeliões regionais provocadas pela compressão do poder central.

Temas fundamentais da política Imperial, tais como: o Poder Moderador, o Conselho de Estado e o Senado Vitalício, também dividiram o pensamento dos dois autores analisados.

Tavares Bastos era um crítico destas instituições, pois acreditava que elas atuavam no sentido de consagrar o alto grau de centralização no Império e, Paulino Soares era um defensor, pois via nelas uma fonte capaz de assegurar a almejada unidade nacional.

A Constituição de 1824, em seu capítulo 7 do título 5, instituiu um Conselho de Estado composto por 10 membros vitalícios, nomeados pelo imperador, não compreendendo neste número os ministros.

O artigo 142 da Constituição, que define as atribuições do Conselho, prevê que os conselheiros serão ouvidos em todos os negócios graves e medidas gerais da administração pública: declaração de guerra e paz, negociações com nações estrangeiras, bem como em todas as ocasiões em que o imperador se propuser a exercer qualquer das atribuições do poder Moderador. No entanto, SouSa (2002) não tendo em todas as medidas administrativas o caráter de gravidade e generalidade, na maior parte dos casos, poderia deixar de ouvir o referido Conselho. Todavia, a lei da regência de 1831 suprimiu o Conselho de Estado, que somente foi reativado e reformulado com a lei de 23 de dezembro de 1841.

A opinião liberal se mostra doutrinariamente contrária ao mandato vitalício dos conselheiros de Estado. Os liberais entendiam que, à exceção do monarca, não deve haver vitaliciedade em nenhum outro corpo do Estado, pois desnatura o sistema representativo.

Por outro lado o argumento conservador admite a necessidade de um corpo vitalício, e de número limitado, como forma de prevenir inconvenientes causados por mudanças constantes. Para o Visconde do Uruguai, a vitaliciedade, no caso do Conselho de Estado, oferece a garantia da justiça, da independência, imparcialidade e segredo.

No mesmo capítulo VII da Constituição imperial, o art. 143 prevê a responsabilização dos membros do Conselho de Estado que derem conselhos opostos à lei e ao interesse do Estado.

No entanto, mesmo diante da mencionada responsabilidade do Conselho de Estado, o Imperador, no exercício do poder Moderador, poderia acatar ou não seus conselhos, de modo que os atos deste, mesmo diante da reprovação do Conselho, poderiam ser executados caso o Imperador achasse conveniente, ou seja, os conselheiros poderiam apenas pronunciar-se sobre os fatos, mas a execução dos atos não necessitava da sua autorização. E a lei de 23 de novembro de 1841, responsável por reformular o Conselho de Estado que havia sido extinto durante a Regência, determinou que a audiência do Conselho fosse meramente consultiva.

O historiador João Camillo de Oliveira Torres considera que o Conselho de Estado foi o “cérebro da monarquia”, onde se discutia os assuntos mais importantes da administração

imperial e partiam as decisões. A unidade política do Segundo Reinado está assentada na atuação do Conselho de Estado.

Frente à discussão sobre a necessidade, ou não, da autorização dos ministros para que os atos do Moderador sejam exequíveis, o Visconde do Uruguai, produziu uma argumentação no sentido de negar a necessidade de tal autorização. O pensador político parte do princípio de que o chefe supremo da nação, que tem para si o exercício privativo do poder moderador, está sujeito a uma espécie de responsabilidade moral ou censura imposta pela opinião pública, que em muitos casos, é mais eficaz do que a chamada responsabilidade legal, pois, não há soberano por mais poderoso que seja, que não tema a opinião pública, tanto pela legitimidade do fato, como, ao contrário, mina e destrói a força moral do governante. Sem essa força moral que o legitima, nenhum poder é duradouro³¹. “A ação do Poder Moderador depende de apreciações tão superiores, tão vastas, tão complexas, de circunstâncias tão variáveis, que a lei não pode marcar as condições da responsabilidade de seu exercício. (SOUSA, 2002, p. 360).

Desse modo Souza (2002) entende que as atribuições do poder moderador devem residir privativamente no chefe supremo do Estado, que é permanente, desapaixonado, imparcial e, não está ligado a nenhum partido.

Apesar do pensamento de Tavares Bastos permitir o entendimento de que, monarquia ou república são puramente questões de forma e, deste modo, não realizam uma crítica direta à monarquia, o autor faz duras críticas a instituições fundamentais à monarquia. Como lembra Ferreira (1999) Tavares Bastos, em seu livro *A Província*, se mostra crítico ao poder moderador demonstrando um posicionamento que não havia apresentado em trabalhos publicados anteriormente.

Bastos (1937) falava que o problema do Brasil não estava na sua forma de governo, mas sim, na forma como a máquina estatal estava organizada, por isso, era fundamental sua reorganização, descentralizando e administração, concedendo um legislativo independente às províncias, reformulando a lei eleitoral, reorganizando a polícia, justiça e a educação, criando uma política eficiente para a imigração e a questão da emancipação dos escravos, concedendo liberdade à iniciativa privada e consumando o fim da uniformidade. A reforma estrutural que deveria ser introduzida no Brasil passava pela transformação do Senado Vitalício em temporário, pela abolição do Conselho de Estado e pela correção ou extinção do Poder Moderador.

³¹ O imperador está muito mais sujeito a essa responsabilidade moral do que qualquer outro representante da nação, pois, está muito alto e é muito visto (SOUZA, 2002, p. 360).

Surpreendentemente tanto Tavares Bastos como o Visconde do Uruguai concordavam quanto à necessidade no fortalecimento da administração pública. Apesar da semelhança, a estratégia traçada para um efetivo fortalecimento não era a mesma no pensamento dos dois autores. Para Silva (2007) Bastos afirmava que o Estado fortalecido seria capaz de gerar condições para que sua reforma moral fosse realizada. O Visconde do Uruguai, por sua vez, partia da ideia de que era preciso um Estado forte para manter a ordem social, ainda assim, a ausência de educação do povo fazia necessária a implantação de um poder central forte, superior e capaz de administrar melhor as localidades, para que, desse modo, as mais distantes partes do império estivessem sujeitas à autoridade, respeitando o ordenamento jurídico, político e social.

Enquanto Bastos entendia “liberdade”, “indivíduo”, “direitos”, como termos produzidos ao longo do tempo no Mundo Ocidental e que deveriam se constituir também na paisagem política brasileira, Uruguai vislumbrava o “indivíduo” como um fenômeno singular, com vontade própria e que inviabilizava o bom funcionamento do país – daí a gravidade de um Estado forte e mantenedor constante da ordem. (SILVA, 2007, p. 7).

Na concepção de Torres (1968) os membros do partido conservador eram mais realistas que os liberais, pois os Luzias possuíam um pensamento que não estava adequado à realidade do Brasil Império. Segundo esse historiador, os conservadores possuíam uma visão adequada à realidade do país e a seu tempo e, por isso, foram de fato os Construtores do Império. Essa visão foi adotada posteriormente por Gabriela Nunes Ferreira que compreende o pensamento de Paulino como mais realista, do que o pensamento de Tavares Bastos, pois sua estratégia de organização do Estado foi adequada às circunstâncias de seu tempo, baseando-se na luta pela unidade nacional como base da construção do Estado monárquico centralizado. Bastos pelo fato de tentar conciliar federação e Império, não viu seu projeto de reforma moral e transformação da sociedade brasileira se realizar, pois estaria nadando contra a correnteza³².

³² Ver trabalho a respeito em FERREIRA, G. N. (1999).

3. O FEDERALISMO E A CONSTITUIÇÃO REPUBLICANA DE 1891

O objetivo deste capítulo é demonstrar as possíveis influências de Tavares Bastos no texto da Constituição republicana de 1891. Ao realizar este estudo buscaremos destacar uma importância ao debate realizado ao longo do século XIX entre centralização no processo de formação do Estado no Brasil. Demonstraremos em que medida algumas ideias que permearam o imaginário político no Brasil ao longo do século XIX se transformaram em instituições que se materializaram na Carta constitucional republicana.

Para Tavares Bastos monarquia ou república eram puras questões de forma. Portanto, considerava possível implantar sua proposta de reforma político-institucional baseado na descentralização tanto em uma como em outra forma de governo. No entanto, Bastos acreditava que o destino da monarquia no Brasil dependia de sua habilidade em atender as demandas dos novos tempos, empreender reformas e desta forma convertê-la em instrumento capaz de impulsionar o país ao progresso.

Conforme indica Bastos:

Queremos sem dúvida reformas constitucionais. Só nas estagnadas sociedades da Ásia são invioláveis as instituições dos povos. Quando a gótica Alemanha constituiu e reconstituiu os seus governos e os seus parlamentos, donde os burgueses começam a expelir os magnatas; quando a Grã Bretanha diluiu o resto do venerável palimpsesto do rei sem Terra, e a França da periodicamente uma edição de luxo dos princípios de 89, como havemos nós acatar supersticiosamente a carta outorgada de 1824? (BASTOS; 1937 p. 2)

Realizou um estudo com embasamento histórico para provar sua hipótese de que a centralização constituiu-se como um mal para o império do Brasil e que o processo de descentralização representava a estratégia correta para solucionar os problemas do país. Identificou a centralização como sendo uma característica presente em diferentes sociedades desde a antiguidade até a modernidade, mas que, no entanto, até mesmo alguns países que foram grandes baluartes do Absolutismo começaram a perceber que produzia efeitos bastante opostos aos desejados.

A descentralização, dizia Bastos, está na ordem do dia, não apenas na Europa, mas em todo o mundo. Seu entendimento partia do princípio que o progresso humano está ligado a expansão das forças individuais, à ampliação da liberdade e não da centralização, que somente atua em um sentido de tornar os governos mais débeis. A centralização era entendida como

um veneno que se infiltrava no corpo humano e o tornava moribundo, fraco, até aniquilá-lo. O mesmo ocorre com os Estado que se sujeitam a tal forma de governo.

Tavares Bastos lembra que a própria França que foi um grande baluarte do absolutismo também passou a adotar certo grau de descentralização em sua administração. Para o pensador a centralização não correspondia às expectativas almejadas por seus defensores, por isso entendia que tal forma de governo era causa provável dos principais problemas enfrentados pelo país, e advertiu que o velho mundo já havia percebido os inconvenientes causados e passou a rejeitá-la, deste modo, o Brasil também deveria trilhar o mesmo caminho.

3.1 O Federalismo

A obra *A Província: um estudo sobre a descentralização no Brasil* demonstra a profunda admiração de seu autor pela forma como estão organizadas as instituições políticas e jurídicas nos Estados Unidos da América do Norte, considerando o federalismo norte-americano um sistema político que possibilita, a cada estado, elaborar leis civis e criminais próprias, uma magistratura que executa essas leis e uma administração livre das amarras do poder central, sem uniformidade absoluta. Desse modo, Tavares Bastos, afirma que os estados organizam-se mediante instituições próprias, adaptadas às suas próprias circunstâncias e não por leis simétricas impostas a todo o país. (BASTOS, 1937).

O federalismo consagrado pela administração estadunidense não é um princípio novo, exemplificando federações organizadas desde o mundo antigo até sua consagração no mundo moderno.

A democracia americana não consagrou, aliás, um princípio inteiramente novo; a humanidade o viu em prática nos primeiros povos livres de que fala a história, nas repúblicas gregas e em Roma; viu-o depois e ainda o vemos na própria Europa moderna, na Inglaterra, d'onde os emigrantes puritanos o transportaram para a América. O povo inglês elege, nos condados e paróquias, funcionários meramente administrativos, com faculdades e poderes que excedem muito do círculo local, e dão-lhe a maior independência. As constituições americanas alargaram e desenvolveram a ideia transplantada da metrópole. (BASTOS, 1937, p. 57).

No entanto foi nos Estados Unidos da América que o conceito de federalismo se desenvolveu em sua plenitude, constituindo a maior das forças sociais, produzindo a

respeitabilidade das características regionais, construindo uma administração sem uniformidade absoluta, com ausência de leis simétricas a todo país e, leis acomodadas às reais circunstâncias de cada localidade. Eis um exemplo que segundo Bastos deve ser aproveitado pela administração do Império do Brasil.

Em 1831 após uma viagem feita aos Estados Unidos, para estudar o sistema correcional estadunidense, Alexis de Tocqueville, escreveu um grande clássico³³, que nas palavras de Carvalho (2002, p. 37) constituía-se na “mais aguda análise que um estrangeiro já produziu sobre aquele país.”

Não há país no mundo onde os homens façam em definitivo, tantos esforços para criar o bem estar social. Não conheço mesmo um povo que tenha chegado a fundar escolas tão numerosas e tão eficazes; templos religiosos mais adequados às necessidades religiosas de seus habitantes; estradas comunais mantidas em melhores condições. (TOCQUEVILLE, 1987, p. 77).

O poder central afirma Tocqueville (1987) ainda que esclarecido e hábil, não pode abarcar em si todos os aspectos e detalhes da vida de um grande povo, podendo até promover regulamentos uniformes em certos aspectos da administração, contudo, é nas províncias e nos municípios que são encontrados detalhes peculiares às localidades e, é por meio dessas peculiaridades que deve ser gerenciada a administração pública.

A base do pensamento de Tavares Bastos, conforme destaca Ferreira (1999), sofreu profundas influências do pensamento de Tocqueville, haja vista que citações deste último são frequentes na obra de Bastos. Em sua obra intitulada *A Democracia na América*, Tocqueville, demonstrando os efeitos políticos da descentralização administrativa nos Estados Unidos, entende que certos aspectos são comuns a todas as partes da nação, tais como: a elaboração de certas leis gerais e as relações do povo com os estrangeiros. No entanto, outros interesses são particulares a certas partes do país e, só podem ser resolvidos nas localidades. Para ele, concentrar na autoridade central os aspectos peculiares às localidades serve apenas para enfraquecer as nações.

Tocqueville e Bastos entendem a impossibilidade em se construir e aplicar leis uniformes em todo o território de uma nação, de modo que, atenda todas as reais necessidades de seu povo. Toda sociedade para subsistir, afirma Tocqueville, é obrigada a submeter-se a certo grau de autoridade, no entanto o impacto dessa autoridade desse ser controlado, limitado, dividindo o uso das suas forças entre várias mãos.

³³ Intitulado *Democracia na América*, a edição que será utilizada neste trabalho é de 1987. Nota do autor.

Tocqueville reconhece que os Estados Unidos não constituem o primeiro, nem o único exemplo de uma confederação, entretanto o governo confederado noutros povos era quase sempre débil e impotente, ao passo que na organização estadunidense os negócios do Estado são conduzidos com maior vigor e facilidade.

Em todas as confederações que precederam a confederação de 1789, os povos, aliando-se com uma finalidade comum, consentiam em obedecer às injunções do governo federal. Guardavam, porém, o direito de ordenar e de observar entre eles próprios a execução das leis da União. Os Estados Americanos que se uniram em 1789 não apenas consentiam em que o governo federal lhe dotasse leis, mas ainda que fizesse ele mesmo, executar suas leis. Nos dois casos, o direito é o mesmo; só é diferente o seu exercício. Só esta diferença produz resultados imensos. (TOCQUEVILLE, 1987, p. 122).

Admirando as nações onde foi possível adotar tal sistema de governo, Tocqueville, se mostra defensor das vantagens do sistema federativo, identificando uma poderosa combinação em favor da prosperidade e da liberdade humana.

E o federalismo no pensamento de Tavares Bastos? O sistema federativo é para o autor a “menina dos olhos”, sendo que todos os argumentos expostos atuam no sentido de reforçar o quanto se faz necessário aproximar a administração imperial da forma federativa. Suas palavras são sempre cheias de firmeza, exaltação e convicção, com uma retórica admirável, dialogando progressivamente para reforçar seus argumentos. As esperanças do futuro, governo sério e administração consciente dependem da introdução do sistema federativo.

O federalismo não foi uma invenção dos formuladores da Constituição dos Estados Unidos de 1787, no entanto, é preciso reconhecer a importância que as discussões frente à formulação daquele documento legislativo representaram na construção do “Novo Federalismo”.

De acordo com Fletcher (1984) a Constituição dos Estados Unidos da América do Norte de 1787 foi responsável por coroar um novo tipo de Federalismo, diferente daquele produzido pela Grécia, Itália medieval, Suíça, Alemanha e Holanda, pois em nenhum desses países o poder central teve autoridade para regulamentar questões referente aos cidadãos, ou mesmo, criar e arrecadar impostos.

O conceito de federalismo não deve ser resumido simplesmente a uma forma de governo, cujo poder central concede certo grau de autonomia aos estados membros. A definição é complexa, pois antes de tudo é preciso entender que uma federação requer um poder central forte, tendo o poder para legislar, fazer cumprir as leis e criar impostos. No entanto um poder central forte não representa um poder ilimitado, pelo contrário, a questão chave é a demarcação das distintas esferas de atuação do poder central e do poder estadual.

Mas até onde vai a autoridade da União e até onde vai a autoridade dos Estados membros? A resposta para tal pergunta pode ser encontrada no artigo 39 na obra *O Federalista: Republicanismo, Nacionalismo e Federalismo* escrito por John Madison que considera os limites para as duas jurisdições determinados pelo tribunal da Suprema Corte, que apesar de criado pelo governo geral, atuará de forma neutra, decidindo de forma imparcial, de acordo com as normas da Constituição³⁴.

Na Convenção responsável pela elaboração da Constituição dos Estados Unidos e pela consequente consagração do sistema federativo, ficou evidente que apesar dos cidadãos entenderem a importância dos assuntos nacionais, referiam-se a seus Estados de origem, como sendo verdadeiras pátrias, desse modo, para um morador da Geórgia um visitante da Pensilvânia era considerado um estrangeiro.

Portanto a grande contribuição dos Estados Unidos da América para a história da civilização, o novo Federalismo, de acordo com Fletcher (1984), além de consagrar a instalação de um poder central forte, condição necessária para as grandes nações da modernidade, não exclui os poderes dos Estados Membros. Dessa forma, os cidadãos estarão sujeitos a duas esferas de atuação, as leis da União e as leis do Estado onde residem.

No artigo 32 de *O Federalista* Alexander Hamilton fala sobre uma possível descentralização tributária onde a União teria autoridade exclusiva para regular a taxaço sobre certos artigos, enquanto que os Estados teriam autonomia para regulamentar a taxaço sobre outros sem interferir na esfera do poder central. O autor adota o conceito de “negativa latente” muito utilizado por juristas, tendo em vista o fato de que a negação de uma coisa é a afirmação de outra, ou seja, negar direito aos Estados sobre a taxaço de impostos de importação e exportação, afirma a autoridade dos Estados para taxar os demais produtos que não envolvam importação e exportação.

Nesse contexto admite não haver uniformidade absoluta, pois a União terá competência exclusiva para tributar impostos sobre importação e exportação, ao passo que tudo o que não estiver relacionado, será de competência dos Estados membros, com autonomia necessária para institucionalizá-los da forma que achar conveniente. Sendo assim os Estados membros, do mesmo modo que a União tem autoridade na arrecadação dos impostos.

Para Tosseti (2004) uma Federação constitui-se de Estado soberano formado por vários Estados membros, ligados entre si, compondo uma unidade política, onde os Estados perdem

³⁴ Ver trabalho a respeito em HAMILTON, A. (1984).

soberania e ganham autonomia. O jurista lembra que um Estado Federal, pressupõe na sua origem, uma constituição para instituí-lo, de modo que se mantenha assegurada coexistência entre o ordenamento central e dos Estados membros.

Lopes (1979) entende o federalismo como sendo uma forma de organização instituída a partir do século XVIII, onde o Estado federal atua na perspectiva de atender as diversidades geográficas, sócio-culturais, econômicas e políticas, concedendo considerável grau de autonomia aos entes locais. O autor afirma que, a concessão de certo grau de autonomia aos Estados membros não representa soberania, mas sim, podem organizar-se mediante suas próprias leis, inclusive a constitucional, com elaboração de orçamento, quadro próprio de funcionários, eleição administrativa e legisladores, sendo respeitados a república e o regime democrático. Nesta autonomia está implícita a repartição de competências entre União e os Estados Membros, do mesmo modo em que se sujeita o cidadão a dois planos jurídicos, o federal e o estadual. Nesse sentido a Federação é tida como uma união estável, rígida, capaz de garantir e manter a integridade nacional. Os Estados membros tem competência de organizarem-se mediante suas próprias Constituições e leis, sem qualquer interferência de outro Estado ou da União.

O autor menciona que diferentemente do processo ocorrido nos Estados Unidos a federação brasileira surgiu somente após sessenta e sete anos de organização unitária, como Estado independente. No entanto, entende que as aspirações federalistas foram bastante presentes ao longo do período imperial, tendo como marco o Ato Adicional de 1834, que concretizou no plano legal, uma série de aspirações federalistas, mas que, foi anulado pela Lei de interpretação do Ato Adicional em 1840. Apesar da federação não ter sido concretizada no plano legal, na realidade imperial brasileira, é mister compreender que essa era uma necessidade para as províncias sedentas por autonomia.

Nesse sentido João Camillo de Oliveira Torres na obra *A Formação do Federalismo no Brasil* demonstra o complexo processo de formação do Estado nacional brasileiro, tendo em vista a importância das ideias federalistas durante a monarquia.

O autor não se exime do árduo trabalho acerca do conceito de Federalismo e da complexidade do tema, identificando a existência de diferentes tipos de federação. Sua pesquisa atuou no sentido de demonstrar o significado e o sentido da palavra federação, bem como a natureza desta instituição. De acordo com Torres (1961) a ideia de federação presente nos dicionários define o conceito, como sendo a reunião ou associação de partes antes separadas numa só nação, conservando sua autonomia frente ao governo central. Fato que

para o autor não ocorreu no Brasil, pois as províncias existentes no Império permaneceram com o advento a república.

Para o historiador a definição dos dicionários representa um ponto de vista jurídico que não é capaz de qualificar o conceito de federalismo de forma mais abrangente. O emprego da palavra Federativo está ligado a um processo dinâmico, de realização, enquanto a palavra Federal relaciona-se a uma realidade estática, uma situação já consumada. Dessa forma Federativos são corpos políticos oriundos de uma associação de entidades outrora autônomas, enquanto que Federais são estados que dividiram seus territórios por atos emanados do governo (autoridade central).

Nessa lógica o Brasil representa um Estado Federal, pois não surgiu da associação partes (províncias) outrora autônomas, nem mesmo da dissociação da soberania nacional, “as províncias surgiram dentro do corpo nacional, aí estão e aí ficarão.” (Torres, 1961, p. 52). Oliveira Torres, menciona outra classificação: “Federações Preventivas”, considerando que o processo de independência do Brasil foi dirigido pelo próprio príncipe regente, como forma de manter as prerrogativas da família real no Brasil, bem como evitar um possível desmembramento das províncias. Dessa forma, foi configurada uma federação do tipo preventiva, evitando a fragmentação nacional.

Sendo, como foi, o Brasil uma nação que se organizou federalmente por ato do poder soberano, jamais existindo entre nós uma associação de comunidades autônomas, pois somos uma federação preventiva, unicamente o fato de reconhecermos a personalidade histórica das províncias, ou todas, aspiravam certos privilégios, é o que nos permite, sem violência completa as regras da linguagem e da lógica, dizer que o Brasil foi uma federação. (TORRES, 1961, p.72).

O referido autor admite que o caso brasileiro pode ser entendido como um Estado Federal por delegação, pois existe uma ordem jurídica unitária que transfere às províncias, certos poderes, ou seja, a autonomia.

Os poderes constituintes e seus poderes legislativos não são de direito próprio, mas, nascem de delegação, outorga e concessão do soberano. Tanto que o poder constituinte dos Estados não deriva de si, não é *sui juris*, mas, sim, uma delegação do poder constituinte nacional, que lhe concede certa margem de atribuição. (TORRES, 1961, p. 59).

Tendo como referencial a discussão acerca da centralização e da descentralização, acaba-se associando Império ao unitarismo e a República a instituição de um Estado

federativo. No entanto Torres discute o momento monárquico com a seguinte provocação: seria o Império um Estado Federal?.

Na tentativa de responder a esta inquietação Torres (1961) demonstra vários elementos de um sistema federativo na estrutura do Império do Brasil. A Constituição de 1824 atua no sentido de consagrar o fato de que, as províncias possuíam realidades históricas próprias, bem como categorias administrativas próprias, apesar do unitarismo, a primeira experiência constitucional, inaugurada em 1824, não se inspirou na rigidez francesa que dividiu o país em departamentos uniformes.

A concepção do referido autor permite o entendimento de que no Império do Brasil havia, além da estrutura jurídica unitária, um elemento sociológico de caráter plural, que se revela em diversos movimentos e aspirações que se proclamavam federais. Desse modo ocorre uma intensa luta durante o período Imperial pela concessão de certo grau de autonomia junto às províncias e, conseqüentemente, a instituição de um regime federal³⁵.

Torres demonstra alguns princípios presentes no corpo da Constituição política do Império que atuam, no sentido de marcar a importância que as províncias tiveram na estrutura unitária do Império, dentre os quais podem ser destacados os artigos 1º, 2º e 4º.

Art. 1. O IMPERIO do Brasil é a associação Política de todos os Cidadãos Brasileiros. Eles formam uma Nação livre, e independente, que não admite com qualquer outra laço algum de união, ou federação, que se oponha á sua Independência. Art. 2. O seu território é dividido em Províncias na forma em que atualmente se acha, as quais poderão ser subdivididas, como pedir o bem do Estado. Art. 3. O seu Governo é Monárquico Hereditário, Constitucional, e Representativo. (BRASIL, 1986, p. 1).

A Constituição Política do Império do Brasil dotou as províncias “de uma situação definida no quadro das instituições políticas do Império do Brasil.” (TORRES, 1961, p. 86). Reconhecendo que o processo de formação do Brasil foi marcado por uma grande diversidade, sua majestade imperial, D. Pedro I, que, aliás, sempre fora lembrado por ser uma figura truculenta, sem modos e autoritária, apesar de ter adotado uma estrutura unitária na Constituição e, ter combatido a autonomia como forma de evitar a fragmentação, não desprezava a realidade diversa de nossas províncias, bem como a existência dos sentimentos provinciais.

Tão logo o imperador tratou de dar início a um processo de construção do Estado Monárquico baseando-se na utilização de símbolos nacionais. No Brasão das armas do

³⁵ Essa ideia foi, posteriormente, absorvida pela historiografia nacional que discute o período. Nota do autor.

Império do Brasil as estrelas representavam as províncias e, além disso, fez algo mais expressivo, homenageando as três principais províncias por onde atuou e dialogou com elites locais durante o processo de independência, batizando as filhas com os respectivos nomes: D. Januária (representando o Rio de Janeiro) e Paula Mariana (Representando São Paulo e Minas Gerais).

Torres (1961) identifica no Império do Brasil um sistema preventivo (Federação Preventiva), pois a independência, não representou uma união de partes antes separadas, mas sim, uma união em torno de um poder central forte, em face dos perigos impostos por uma possível fragmentação.

Talvez nenhum outro elemento possa ter possibilitado melhor entendimento sobre o tema Federalismo do que exercício do poder tributário. Este atua no sentido de arrecadar compulsoriamente dos cidadãos membros de um Estado, contribuições pecuniárias, ou seja, em dinheiro, para o atendimento das necessidades públicas. A carga de impostos lançada é repartida uniformemente por todo o corpo político, estendendo-se a competência à União e aos Estados membros, bens ou pessoas. Lopes (1979) afirma que a Constituição Estadunidense reservou à União os impostos sobre comércio exterior (importação e exportação), enquanto que o restante (remanescente) fica a critério das necessidades de cada ente político.

No caso brasileiro, de acordo com Lopes (1979) a Lei nº 16 de 12 de Agosto de 1834, concedeu às Assembleias legislativas provinciais, criadas pelo Ato Adicional, o direito de instituir impostos necessários, de modo que, não prejudique as imposições gerais do Estado, não podendo legislar sobre impostos de importação. De acordo com o autor este foi o princípio da discriminação de rendas entre o poder central e o local. A matéria foi regulada pouco depois pela lei nº 99 de 31 de outubro de 1834, que fez, pela primeira vez, uma discriminação completa de rendas entre impostos gerais e locais.

O Estado também desempenha a atividade financeira que é entendida como a capacidade de obtenção de recursos patrimoniais, ou seja, a receita, a administração ou a conservação do patrimônio público, a gestão e o emprego dos recursos patrimoniais para a realização dos serviços públicos. Existem algumas divisões das receitas públicas:

Receitas ordinárias e extraordinárias segundo provenham de fontes permanentes ou acidentais; receita geral e especial que é aquela que compreende o conjunto de recursos conseguidos pelo Estado, destinado ao pagamento de todos os serviços. A receita de aplicação especial consta de rendas de qualquer natureza com distinção especial a serviços e previamente determinados. (LOPES, 1979, p. 14).

Para o referido autor a classificação de maior expressão é aquela que divide a receita pública em ordinária e derivada. A receita ordinária é aquela que o Estado obtém dos seus bens, que são empresas comerciais ou industriais. As receitas derivadas são provenientes de bens pertencentes a particulares e exigidas pelo Estado, via constrangimento legal de sua previsão e arrecadação. Destacam-se tributos e penas pecuniárias em matéria de tributação.

A forma federativa de Estado distancia-se da forma unitária no que tange a estrutura e funcionamento. No Estado federal a autonomia administrativa, política e legislativa das unidades federativas se distanciam da forma unitária. Desse modo, a coexistência de mais de uma estrutura tributária diferencia o Estado Federal do unitário. No entanto é preciso entender que o federalismo não representa simplesmente descentralização, é preciso que haja unidade, é preciso reconhecer e aceitar que as leis da união devem ser executadas em todo o território nacional.

3.2. A PROVÍNCIA

A referenciada obra de Bastos *A Província* representa a divisão territorial e administrativa adotada no Brasil a 28 de fevereiro de 1821, que permaneceu em vigor durante todo o período imperial (1822-1889). A divisão territorial e administrativa adotada para compor o arranjo político institucional do Império constitui o objeto central da análise do autor.

No momento em que o Brasil, por meio da lei de 16-12-1815, tornou-se Reino Unido, seu território estava subdividido em 16 capitanias, que passaram a ser denominadas províncias. No ano de 1817 surge a província de Alagoas, desmembrada de Pernambuco e, em 1820 surge a província de Sergipe. Portanto o Império surgiu com dezoito províncias e, posteriormente, foram criadas as províncias do Amazonas (antiga comarca de Alto Rio Negro) e a do Paraná em 1853 (antiga quinta comarca da Província de São Paulo), resultando num total de vinte províncias que foram transformadas em Estados membros com o advento da República Federativa do Brasil.

A *Província* representa uma resposta às medidas consagradas pelo Regresso Conservador, materializadas na Lei de Interpretação do Ato Adicional, sendo uma proposta descentralizadora encaminhada à administração imperial, visando o restabelecimento das medidas que segundo foram amputadas a partir de 1840, delineando a restauração de uma

liberdade praticável pela via da descentralização. Com efeito, a lei de cada Província deve ser direcionada, tendo em vista, o respeito à liberdade de circunstâncias entre as localidades de um mesmo país³⁶.

Nessa obra o autor analisa a organização político-administrativa do regime imperial formatado pela Lei de Interpretação do Ato Adicional³⁷, fazendo um diagnóstico procurando identificar a centralização como fonte de seus maiores problemas e formula uma detalhada proposta de descentralização do poder.

Publicada em 1870, num momento monárquico emblemático, pois representa justamente o ano em que os republicanos publicaram o seu famoso Manifesto e, registra a emergência dos republicanos na cena política imperial, mas, apesar de suas convicções liberais, não aderiu ao Partido Republicano fundado no ano de 1871 em São Paulo.

O texto foi organizado em três partes: Centralização e Federação, Instituições Provinciais e Interesses Provinciais. Suas páginas revelam um estudo de caráter administrativo acerca dos poderes provinciais; o executivo, o legislativo e o judicial, examinando e delineando o vasto círculo de interesses que deveriam ser atribuídos às localidades, a União, e as províncias. Consagra uma administração onde o poder local funciona independente do poder central, de modo que as instituições que compreendem a administração pública atinjam a plenitude do seu desenvolvimento.

Tavares Bastos expressa a partir de sua obra a necessidade de conceder maior autonomia às Províncias, no intuito de libertá-las do poder central, concentrando na Corte apenas as grandes funções políticas, de modo que os assuntos locais possam ser gerenciados pelas localidades e não pelo poder geral.

3.3. REORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL

Tavares Bastos discorre sobre um novo Regresso, não como o conservador, iniciado nos fins dos anos de 1830, conforme se destaca no segundo capítulo deste trabalho, e sim, um Regresso às instituições consagradas pelo Ato Adicional. O autor considera que era preciso restabelecer o espírito do Ato Adicional e do Código de Processo, reviver as medidas

³⁶ Ver esta discussão no livro *A Província 1937* p. 142.

³⁷ “A Lei de Interpretação do Ato Adicional, transcrita a seguir, foi o primeiro passo da obra centralizadora político-administrativa do Império, empreendida pelos membros do ‘Regresso Conservador’. Lei curta, de apenas oito artigos, tirava das províncias as principais que lhes haviam sido conferidas pelo Ato Adicional”. (ANDRADE, 2008, p. 630).

descentralizadoras consagradas durante a Regência, tornar o senado temporário, abolir o Conselho de Estado e reformar ou extinguir o Poder Moderador.

Tavares Bastos não viveu as contendas e lutas ocorridas durante a Regência, atuando politicamente em momento posterior à consolidação do Estado monárquico, de forma centralizada, nos anos de 1860, tempos que exigiam mudanças e, que foram marcados por novas demandas, como a centralização restabelecida a partir de 1840 que passou a ser alvo de duras críticas.

A grande inspiração do referido autor foram as reformas descentralizadoras consagradas na década de 1830, principalmente o Ato Adicional, que no seu entendimento pode ser considerado uma revolução, pois é ideia de revolução, implica uma mudança profunda na sociedade. Essa compreensão parte do princípio de que o ano de 1831 foi marcado por uma revolução nacional que tentou mudar o atual estado circunstancial que vivera o Brasil até aquele momento.

Ainda critica a objeção do Ato Adicional feita pelos conservadores, de que, naquele momento da história do Brasil, faltava capacidade à nação para o *self government*. O Ato Adicional não foi uma atitude desconexa à realidade do país, mas admitia que o funcionamento do novo arranjo político institucional dependia de tempo, que não foi respeitado pelo Regresso conservador, que se precipitou e foi responsável por amputar as medidas descentralizadoras presentes no Ato Adicional.

A *Província* se caracteriza como um trabalho crítico acerca da centralização excessiva que move mecanicamente todo o país, e que, desse modo, produz um estado social de inércia, marcado pela ausência do governo central nas regiões mais distantes do país, diante da dimensão continental do território nacional. De acordo com Bastos (1937, p.13): “Limitar o poder corrigi-lo desarmando-o das faculdades hostis á liberdade, eis a ideia donde este livro nasceu.”

O excesso de centralização político-administrativa do país é o elemento causador dos principais males da nação, pois o progresso está ligado à expansão de forças individuais. Nesse sentido os efeitos produzidos pelo poder altamente centralizado são demasiadamente negativos aos povos que dele desfrutam, sendo tais efeitos fatalmente experimentados, tanto no mundo antigo, como no mundo moderno:

Considerai agora o lado propriamente político dessa vasta questão, que mal podemos esboçar. Dispensando, contendo ou repelindo a iniciativa particular, anulando os vários focos da atividade nacional, as associações, os municípios, as províncias, economizando o progresso, regulando o ar e a luz, em uma palavra, convertendo as sociedades modernas em falanstérios como certas cidades do mundo pagão, a centralização não corrompe o caráter dos povos, transformando em rebanhos as sociedades humanas, sem sujeitá-las desde logo a certa forma de despotismo mais ou menos dissimulado. Por isso é que, transplantada do Império Romano, a centralização cresceu nas monarquias modernas e com ele perpetuou-se em todas, tirante a Inglaterra. Por isso é que não pode coexistir com a república semelhante organização do poder. Assim, absolutismo, centralização, império, são expressões sinônimas. (BASTOS, 1937, p. 21).

Suas constatações indicam que à medida que a centralização constitui alto grau de desenvolvimento, há um retardo fatal no progresso, neutralizando ou extinguindo as instituições locais, produzindo, portanto, o desaparecimento da liberdade. Bastos, é, na verdade, um ardoroso defensor da concessão de autonomia político-administrativa às províncias durante a segunda metade do século XIX, considerando que a descentralização não é apenas uma questão administrativa, mas a condição do êxito de qualquer reforma política, sendo assim, “não é duvidosa para ninguém, a superioridade da iniciativa individual; a ela se prefira tudo: mas o que fazer onde ela não existe?” (BASTOS, 1937, p. 272).

A condição necessária para o Brasil alcançar o progresso e, se tornar um país civilizado, dependia da realização de uma reforma moral na sociedade brasileira, tendo em vista a instrução pública, emancipação dos escravos e imigração estrangeira. Reformas que deveriam ser conduzidas pela via da descentralização, ou seja, gerenciadas por cada província, de acordo com suas necessidades e especificidades.

A Descentralização da administração, concessão de um legislativo independente junto às províncias, reformulação da lei eleitoral, reorganização da polícia, justiça e educação, criação de uma política eficiente para a imigração, discussão da questão de emancipação dos escravos, concessão da liberdade à iniciativa privada, consumando o fim da uniformidade, caracterizam-se como propostas para a reforma estrutural que deveria ser introduzida no Brasil e, que teria que passar pela transformação do Senado vitalício em temporário, pela abolição do Conselho de Estado e pela correção ou extinção do poder Moderador.

A centralização ameaça a paz pública, afirma Bastos (1937), retarda o progresso, identificando que algumas províncias prendem-se apenas oficialmente ao governo central, o qual se encontra tão distante delas. No Vale do Amazonas, por exemplo, a língua que

prevalece é a indígena. Num país onde não existe nem mesmo uma unidade linguística, a centralização só pode ser um fato meramente oficial, sem base nas relações da vasta circunferência, descartando e desprestigiando o entendimento das circunstâncias regionais do Estado.

Diante de tanta diversidade, somada às grandes distâncias, o tema unidade territorial se torna um elemento complexo para se pensar durante o Brasil do século XIX. Ao longo de seu trabalho, o referido pensador, se dedica exaustivamente a dar inúmeros exemplos, digam-se de passagem, demasiadamente pertinentes à realidade brasileira, num sentido de reforçar sua detalhada proposta descentralizadora para a política administrativa do Império no Brasil.

Sua intenção era demonstrar que a centralização excessiva promove a ruína da administração pública, ou seja, não existe a possibilidade de leis uniformes em todo o território nacional promoverem uma administração exemplar, pois existem peculiaridades pertencentes somente a certas localidades. Seu esforço em dialogar com vários autores atua no sentido de demonstrar a importância que a administração imperial deve reconhecer em relação às características regionais, deixando de prover leis uniformes e adotando um sistema descentralizado, onde as províncias tenham maior autonomia administrativa, promulgando leis adaptadas às suas próprias circunstâncias. “Suponha-se uma lei municipal vazada no molde mais perfeito de um liberalismo consumado; suponha-se a mais larga em suas bases e nos seus meios de ação; talvez não seja essa a melhor para o Brasil inteiro. (BASTOS, 1937, p. 142).

O pensamento do autor reflete o homem preocupado com o progresso do seu país e do seu povo, realista e com visão sofisticada, um grande estadista, de um liberalismo ajustado às circunstâncias reais. Cada uma das reformas propostas por ele foi pensada detalhadamente a partir de dados concretos, mesmo não tendo ocupado a cadeira dos mais altos cargos da administração imperial, sendo apenas deputado geral da província de Alagoas de 1861 a 1868³⁸.

A uniformidade nos mata. Não! Não é de lei uniforme, por mais liberal e mais previdente, que depende ressuscitar o município; depende isto de leis promulgadas por cada província, conforme as condições peculiares de cada município. (BASTOS, 1937, p. 143).

A *Província* representa uma carta de defesa das diretrizes propostas pelo sistema federalista, que se constitui numa base sólida para as instituições democráticas. As propostas

³⁸ Ver trabalho a respeito em (VIEIRA, J. L., 1980).

elaboradas por esse pensador foram inspiradas em exemplos de sucesso, situações externas, que poderiam ser ajustadas a realidade brasileira.

A descentralização político-administrativa poderia ser atingida, tanto no Império, como na República. “Abstraindo de instituições que eficazmente assegurem a liberdade, monarquia ou república são pura questão de forma” (BASTOS, 1937, p. 68). No entanto, o regime Imperial para continuar existindo, precisaria passar por profundas reformas, caso contrário, a instituição entraria em colapso. “Os destinos da monarquia no mundo moderno, depende da habilidade com que saibam seus mentores convertê-la em instrumento flexível a todas as exigências do progresso”. (BASTOS, 1937, p. 68).

Portanto o futuro da monarquia dependeria da concessão de liberdade política, autonomia legislativa e administrativa. Era preciso atender às demandas locais, tornar o jogo político mais acessível às diferentes localidades e, conseqüentemente, às elites divergentes.

Para Bastos, República ou Monarquia era um falso dilema, pois o que realmente importava era a questão da liberdade, que poderia encontrar abrigo, tanto na república, como na monarquia.

Sem o mais completo sistema de garantias individuais, sem a supremacia do parlamento, sem governo responsável, sem descentralização, sem este vivaz organismo anglo-saxônico, nada está construído solidamente, nada preserva os povos da ruína e da miséria. Abstraindo de instituições que eficazmente assegurem a liberdade, monarquia e república são puras questões de forma. (BASTOS, 1937, p. 49).

Mas de que forma seria realizada essa reorganização? Quais seriam as competências da União, das Províncias e das Localidades? Inicialmente a uniformidade configurada pelo constitucionalismo de 1824 representa um mal para o Império, constituindo uma grande ameaça à unidade territorial. Dessa forma fica evidente a primazia atribuída às províncias no arranjo político institucional proposto pelo autor.

Organizadas as municipalidades por lei de cada assembleia, não sobre a base de imaginário tipo comum, entender-se iam certamente as condições peculiares de cada localidade. As leis municipais seriam as cartas de cada povoação doadas pela assembleia provincial, alargadas conforme o seu desenvolvimento, alteradas segundo os conselhos da experiência. Então, administrar-se-ia de perto, governar-se-ia de longe, alvo que jamais se atingirá de outra sorte. (BASTOS, 1937, p. 144).

Com efeito os interesses dos municípios não devem ser regulados por leis nacionais, uniformes, mas sim, pelas assembleias provinciais, com a responsabilidade de reformá-los.

Caberia às assembleias provinciais aplicarem junto aos municípios um sistema proveitoso e, dessa forma, seriam fundadas as verdadeiras instituições locais e, dessa experiência, fundadas instituições mais fortes, duradouras e adequadas à realidade local. Portanto para o pensador era necessário que as assembleias provinciais tivessem autonomia sobre a superintendência do município e, reconhecessem as necessidades de cada município.

No entanto a objeção feita pelos conservadores permite o entendimento de que o elemento federativo introduzido pelo Ato Adicional nas províncias, na realidade, passa a descentralizar, mas, no entanto, centraliza as decisões municipais nas mãos das Assembleias provinciais e nas mãos do presidente da província, ficando, deste modo, o poder municipal reduzido e sujeito a tutela das Assembleias³⁹.

Para o visconde do Uruguai o Ato Adicional exaltou as províncias em detrimento das municipalidades. No entanto, para Bastos (1937) a lei descentralizadora de 1834 não teve por intenção sufocar as municipalidades, pelo contrário, seu pensamento visava o alargamento das instituições municipais, como complemento da obra realizada nas províncias. O autor responde as críticas dos conservadores sobre a possibilidade do Ato Adicional ter aniquilado as liberdades municipais, argumentando que o este permitiu que algumas províncias alterassem a legislação simétrica de seus municípios. A lei descentralizadora de 1834 permitiu as Assembleias e não aos presidentes a superintendência dos municípios, reconhecendo a autonomia provincial e, dessa forma, “*da sombra do Ato Adicional seria fundada a liberdade provincial*”. (BASTOS, 1937, p.148). No entanto emergiu a Lei de Interpretação do Ato Adicional, impedindo as assembleias de legislar sobre os municípios.

Privadas as assembleias de poderem regular os interesses municipais por medidas de caráter geral, por leis orgânicas adaptadas às circunstancias de cada região, ficou sendo sua missão reduzida a uma impertinente tutela, requintada pelas perniciosas práticas introduzidas desde 1840 na administração pública. (BASTOS, 1937, p. 148).

Mas nem tudo deve ser descentralizado, pois existem elementos que devem gozar de uniformidade, tais como, o código comercial, civil, regras gerais no processo civil e no crime, garantias de liberdade constitucional, o julgamento pelo júri, os recursos de instancia superior. O pensamento federalista de Bastos, de inspiração estadunidense, parte do princípio de que é preciso que haja a existência de três esferas distintas: união, estados e município, que devem

³⁹ Ver trabalho a respeito em (SOUZA, P. J. S., 2002).

ter assegurada a sua autonomia, portanto, é preciso que haja um reconhecimento da autoridade da união para legislar sobre certos aspectos que devem ser respeitados em todo o território nacional, bem como a autoridade provincial para legislar sobre assuntos de seu interesse sem a interferência da união.

Tavares Bastos discute no capítulo VI (parte II) a necessidade de uma reorganização das forças policiais e, como não poderia deixar de ser, inserindo o germe da descentralização, tendo em vista a criação de uma guarda policial paga e organizada pelo município, e, outra, organizada e paga pelos recursos das províncias. Essas reformas deveriam remodelar o arranjo institucional, abolindo a Guarda Nacional, criada em 1832 e reformulada com o germe da centralização pela lei de 19 de setembro de 1850 e, abolir o recrutamento forçado preenchendo o exercito com engajamentos voluntários.

Para o pensador o rearranjo institucional da justiça passava pela descentralização do judiciário, dividindo-o em dois: Federal e Provincial, tal como foi feito nos Estados Unidos da América do Norte e na vizinha Argentina. É preciso restabelecer o espírito do Ato Adicional, afirma Tavares Bastos, proclamar a independência dos magistrados, criar juízes provinciais e juízes nacionais, eis a reforma mais conveniente ao Império do Brasil.

Consagrando os princípios da independência pessoal dos magistrados, da independência do poder judiciário e a unidade da sua jurisdição; estabelecendo a incompatibilidade absoluta dos juízes com cargos de eleição; separando a polícia da justiça; extinguindo os juízes comissários do poder executivo; repelindo a falsa doutrina das jurisdições administrativas contenciosas; prescrevendo regras criminais a bem da liberdade do cidadão; criando relações em todas as províncias: o excelente processo de reforma judiciária pelo centro Liberal proclamado, pretendeu resolver as dificuldades do momento, satisfazendo às pretensões mais gerais. (BASTOS, 1937, p. 187).

A reforma é de grande valia junto à administração pública imperial, a independência do judiciário, pois restabelece o que foi consagrado pelo Ato Adicional e suprimido pela lei de interpretação, criando tribunais de segunda instância em cada província, para descentralizar a justiça que se encontrava centralizada no Rio de Janeiro.

A reforma do sistema judiciário sugerida por Tavares Bastos no texto de *A Província* deve contar com o restabelecimento do júri de acusação, que no seu entendimento seria o único competente para pronunciar e decretar a prisão em crime inafiançável, facilitar o processo de fiança, fixar prazo fatal para formação de culpa, sob clausula de soltura do indiciado, punição a abusos por parte das autoridades competentes e permitir a todos os juízes conceder habeas corpus.

Em sua obra no capítulo V intitulado Obras Públicas (III Parte: Interesses Provinciais), Bastos afirma que os melhoramentos locais de qualquer natureza que apenas uma Província desfrute deve ser competência exclusiva das Assembleias provinciais. Com efeito, o autor argumenta sobre a falta de autonomia das províncias para realizar melhoramentos que dizem respeito a uma ou a outra província.

Bastos critica a centralização restabelecida com as medidas regressistas, argumenta a favor da descentralização, da concessão de maior autonomia as províncias para realizar melhoramentos de seus interesses, tais como, estradas, pontes, linhas de navegação e outros. Para o autor o que deve ser restrito ao poder geral são acordos políticos relativos ao interesse comum, ou seja, aquilo que afeta as demais províncias.

Argumentando sobre a necessidade da administração Imperial adotar medidas, que atuassem em um sentido de valorizar o processo de integração nacional, critica o atraso do Brasil em relação às estradas de ferro e navegação dos rios, nesse sentido, para ele, era preciso conceder autonomia às províncias para que empresas pudessem promover melhoramentos.

Bastos (1937) considera a necessidade de melhoramentos para as províncias, revelando uma incapacidade do governo geral em atender todas as reclamações sobre possíveis melhoramentos. Desse modo é preciso que haja uma descentralização fiscal no Império do Brasil, descentralizar as fontes de receita, se render às exigências das províncias impacientes, para que com suas próprias fontes de receita possam promover melhoramentos. Essa medida não tem apenas a finalidade de promover um bom funcionamento das províncias, mas também é uma forma de manter a unidade territorial assegurada, evitar possíveis rompimentos, gerados pelos entraves impostos pelo poder geral.

Como classificar os impostos gerais ou locais? Para Bastos era preciso delinear um justo círculo de interesses que deveriam ser atribuídos ao governo geral e as localidades. A descentralização da receita, com interesses gerais a todas as localidades, deveria ficar sob os cuidados do governo geral, mas por outro lado, existem interesses peculiares somente pertencentes a certas localidades e, esses devem ficar aos seus cuidados.

Tavares Bastos lembra que existem algumas taxas que devem ser cobradas exclusivamente pelo governo geral, como é o caso dos impostos sobre importação, no entanto, o governo geral trata impostos itinerários de circulação de produtos de uma província para outra, como sendo taxas sobre importação. Taxas municipais de circulação de entrada e saída de produtos, de uma província para outra, são tratados pelo congresso nacional como impostos de importação.

BASTOS (1937) discute a necessidade de separação das esferas geral e local, de modo que a autonomia dos municípios e das províncias seja assegurada para criar ou suprimir impostos e, tenham recursos para investir no processo de imigração, na construção de estradas e nos demais melhoramentos relativos às localidades.

Talvez algum exemplo explique melhor a autonomia promovida pelo sistema federativo do que a questão tributária, por isso, a separação da tributação em local e geral, de maneira alguma, afetaria a organização da união.

É preciso desembaraçar a administração pública e, para tanto, a criação de repartições do governo geral nas províncias é uma mudança considerável. A partir dessa proposta negócios de interesse público geral poderiam ser resolvidos nas províncias por agentes do poder central, sem que isso, necessariamente, seja feito no Rio de Janeiro. Essa medida atuaria no sentido de acelerar a administração.

Portanto o pensamento de Tavares Bastos permite o entendimento de que era preciso radicalizar a reforma, para a reorganização do arranjo político e institucional do Império do Brasil. A centralização, constitui uma ameaça à unidade nacional, assim, a existência da monarquia dependia da capacidade da administração imperial se render às exigências dos novos tempos e, conceder autonomia às províncias.

3.4. O PENSAMENTO DE TAVARES BASTOS E A CONSTITUIÇÃO DE 1891

A 15 de novembro de 1889 é inaugurada a República como nova forma de governo. Diante disso havia a necessidade de instalar um novo arranjo político institucional que, evidentemente, passava pela construção de um aparato jurídico que rompia com elementos que lembraram o passado monárquico. A aprovação do novo texto se fez na forma de uma Assembleia Nacional Constituinte, eleita pela representação popular. O projeto constitucional que seria futuramente enviado para aprovação da referida Assembleia foi elaborado por uma comissão de juristas que recebeu o nome de “comissão dos cinco”, sendo composta por: Saldanha Marinho (presidente), Américo Brasiliense (vice-presidente), Antônio Luís dos Santos Werneck, Francisco Rangel Pestana e José Antônio Pedreira de Magalhães Castro.

Os trabalhos para a elaboração do projeto constitucional tiveram início em janeiro de 1890, ficando decidido que, cada um dos membros elaboraria um projeto individual e, que a partir destes seria elaborada a versão definitiva do texto. A partir das propostas elaboradas elaborou-se um texto único, que foi submetido para a apreciação dos ministros do governo, e, em seguida, enviado para a aprovação definitiva da Assembleia Constituinte.

A partir desse momento é fundamental a atuação de Rui Barbosa, devido ao fato de que as discussões em torno do referido projeto foram realizadas em sua residência pessoal. Conforme indica Lacombe (1981), a participação de Rui Barbosa foi fundamental no que concerne aos limites da atuação dos três poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário, consagrando um grande diferencial com relação à Lei Fundamental do Império do Brasil, pois, os limites da atuação do poder Moderador e sua interferência sobre os demais poderes, como já discutido anteriormente, provocaram muitos atritos.

Apesar de Rui Barbosa ter um papel de grande relevância na preparação do texto magno que faria a consagração da República, não foi nenhum apologista dessa forma de governo. As concepções do referido autor não se assemelhavam à República como forma de governo, apenas aderiu no momento de sua consumação, na verdade, era adepto da forma federativa, tendo declarado isso em várias situações.

Em verdade, foi por via da federação que ele se aproximou da República e não se tornou republicano senão quando entendeu que a monarquia era impermeável à federação. Defensor desta, nem por isso deixou de advertir os constituintes acerca dos excessos. (MARQUES, 1985, p. 8).

A transição da Monarquia para a República é um momento de grande importância para a história do Brasil, principalmente enquanto nação politicamente independente, pois esse momento representa a primeira mudança de regime, considerando o fato de que, após a independência, foi a forma de governo monárquico e hereditário.

Uma famosa frase atribuída a Aristides Lobo, um adepto e propagandista da República, dizia que o povo assistiu a mudança do regime bestializado, sem compreender o que estava acontecendo⁴⁰. No entanto, este trabalho entende que, analisar a mudança do regime, simplesmente pelo isolado ato de 15 de novembro de 1889, sem dar importância às discussões apresentadas durante o Segundo Reinado, o resultado será, meramente, de uma visão restrita acerca da verdade dos acontecimentos.

Mister se faz compreender a mudança do regime e a institucionalização de um novo aparato político institucional, bem como a consolidação das novas instituições jurídicas que se estabeleceram mediante as discussões realizadas durante o Segundo Reinado, expressando os desejos das elites divergentes que compunham o Estado Imperial.

Aureliano Cândido Tavares Bastos, jovem membro de uma elite provinciana, filho de um proeminente jurista, que ocupou importantes cargos na administração imperial, foi

⁴⁰ Ver trabalho a respeito em CARVALHO, J. M. D. (1985).

educado, inicialmente por seu pai e, posteriormente, na Faculdade de Olinda, tendo concluído os estudos na Faculdade de Direito de São Paulo, possuía um pensamento além dos desejos de uma elite provinciana, com sua proposta de reforma sistematizada em *A Província*, previu uma mudança estrutural do Império como um todo e, não apenas da Província das Alagoas ou da Província de São Paulo, ou mesmo, do Rio de Janeiro, ou seja, não foi uma sistematização fragmentada.

Independente do homem oriundo da província, existia o homem do Império, que possuía interesses em mudanças sociais e políticas que estavam em ebulição naquele momento, como expressos nos exemplos da federação estadunidense e da república Argentina que eram muito presentes em seus escritos, bem como a influência do federalismo no pensamento de Juan Bautista Alberdi.

O historiador José Murilo de Carvalho em *Os Bestializados* de 1985 afirma que, apesar do testemunho de Aristides Lobo, expresso na frase anteriormente citada, existia um entusiasmo muito grande com a mudança do regime por parte da população, por isso, o autor considera que, havia muito mais do que um povo bestializado - a mudança do regime emergia e junto com ela uma nova realidade, com novas formas de participação na representação popular e a qualificação da cidadania.

Dolhnikoff (2005) discute que as mudanças significativas na transição do império para a república foram: a substituição do presidente da província, nomeado pelo poder central, por um escolhido a partir do voto local; o fim da vitaliciedade do senado; a criação da justiça estadual e do supremo tribunal federal. Estes pontos fizeram parte da discussão apresentada por Tavares Bastos para a reorganização política institucional do Império do Brasil, portanto, é correto afirmar que o debate político apresentado, na segunda metade do século XIX, foi decisivo na construção do arranjo político institucional da República.

A referida autora não observa o processo de construção do Estado monárquico por meio da dicotomia centralização e descentralização, considerando que o movimento do regresso iniciado em 1837, não representou um retorno ao modelo centralizador do primeiro reinado, tendo em vista a construção do Estado monárquico a partir de demandas importantes dessas elites locais, que foram reconhecidas pelo governo geral. Desse modo, mesmo após o Regresso conservador a descentralização dos tempos da regência se manteve em certos aspectos, intacta.

No entanto este trabalho, apesar de reconhecer a credibilidade da pesquisa de Dolhnikoff, assume a relevância do processo de centralização e descentralização do poder,

pois compreende que estes aspectos tiveram fundamental importância no pensamento político do século XIX.

O Regresso esmaga o espírito consagrado pelo Ato Adicional, renova a centralização como resposta, que pode ser referenciada como a missão do Partido Liberal, que é propor o regresso ao espírito descentralizador consagrado pelo Ato Adicional, e a ideia dos Liberais é reforçar o espírito do Ato Adicional, preencher as lacunas que foram deixadas e construir um sistema rodeado de instituições eficazes, restabelecendo a liberdade que no momento encontrava-se aniquilada. “A liberdade pela descentralização, tal é o objetivo do estudo que empreendemos sobre a província no sistema político do Brasil, qual existe, e qual tentara organizá-la a revolução de 1831. (BASTOS, 1936, p. 40).

Identifica-se que algumas províncias prendem-se apenas oficialmente ao governo central, como, no Vale do Amazonas, por exemplo, a língua que prevalece é a indígena. Num país onde não existe nem mesmo uma unidade linguística, a centralização só pode ser um fato meramente oficial, sem base nas relações da vasta circunferência, descartando e desprestigiando o entendimento das circunstâncias regionais do Estado. (BASTOS, 1937).

Este trabalho verificou em sua trajetória uma longa discussão durante o período imperial pela concessão de maior grau de autonomia às províncias e, que o debate foi fundamental na construção das instituições jurídicas que constituíram o aparato jurídico institucional da República Federativa do Brasil e, que concessão de autonomia às províncias, apesar de ser um ponto importante da negociação política durante os tempos do Império, foi consagrada de forma ampla, no plano legal, somente com o advento à república e promulgação da carta constitucional de 1891.

Portanto é preciso reconhecer que a constituição da República Federativa do Brasil, promulgada a 24 de fevereiro de 1891, configurou-se por sua oposição à constituição do Império. Alguns aspectos nesse processo foram relevantes, como: o Poder Moderador, a união entre Igreja e Estado e a vitaliciedade do Senado foram abolidos por meio da carta constitucional Republicana.

Mas em que medida as ideias presentes no pensamento de Tavares Bastos expressas em sua principal obra *A Província*, se fizeram presente no texto da Constituição republicana de 1891? Eis a pergunta que deu origem a este trabalho e que terá todos os esforços voltados à busca de respostas.

O Poder Moderador foi um sustentáculo fundamental da organização política e da administração Imperial, sua importância reside na consagração feita pelo princípio expresso no art. 98:

O Poder Moderador é a chave de toda a organização política, e é delegado privativamente ao imperador, como chefe supremo da nação, e seu primeiro representante, para que incessantemente vele sobre a manutenção da independência, equilíbrio, e harmonia dos mais poderes políticos. (BRASIL, 1986).

A constituição de 1891 consagra a separação dos poderes em três, de acordo com o art. 15: “São órgãos da soberania nacional o Poder Legislativo, o Executivo e o Judiciário, harmônicos e independentes entre si”. E deste modo removendo o Poder Moderador que, constitucionalmente, era exercido privativamente pelo imperador e que foi alvo de grandes discussões durante toda a trajetória do Império do Brasil, de acordo com as obras do Visconde do Uruguai *Ensaio sobre Direito Administrativo* e sua defesa pelas prerrogativas do moderador e, a posição contrária de Zacarias de Góis e Vasconcelos em *Da Natureza e Limites do Poder Moderador*.

“Em nome da Santíssima Trindade”, é a frase inicial do texto constitucional de 1824. O art. 5 confirma a permanência da religião Católica Apostólica Romana como religião oficial do Império, sendo todas as outras religiões permitidas em seu culto doméstico ou, particular em casas para isso destinadas, sem forma exterior de templo. O parágrafo segundo referente ao art. 102 concede ao Imperador o direito de nomear bispos e prover os benefícios eclesiásticos. O parágrafo XIV do mesmo artigo dá ao Imperador o direito de conceder ou, negar, o Beneplácito aos decretos dos concílios e letras apostólicas e, quaisquer outras constituições eclesiásticas que se opuserem à constituição e, precedendo aprovação da Assembleia, se contiverem disposição geral. A legislação Imperial demonstra uma ligação formal entre Igreja e Estado, havendo uma relação de dependência e aliança entre as profissões religiosas e o governo Imperial.

Os adventos à República e promulgação da Carta Magna em 1891 consagraram a separação entre Igreja e Estado, de tal modo, que não houvesse subvenção oficial a culto ou igreja, nem relação de dependência ou aliança das profissões religiosas com o governo da União ou dos Estados, conforme o princípio expresso no parágrafo 7º do art. 72. Em conformidade com o parágrafo 3º do mesmo art. 72: “Todos os indivíduos e confissões religiosas podem exercer pública e livremente seu culto, associando-se para esse fim e adquirindo bens, observadas as disposições do direito comum. (BRASIL, 1986).

A ligação formal entre a Igreja e o Estado é um dos pontos cruciais das críticas de Tavares Bastos, posicionando-se contrário, ao fato da religião católica ser a única a poder transmitir livremente seus cultos em locais públicos, sendo as demais religiões toleradas

apenas em sua prática doméstica e, sendo, do mesmo modo, o ensino público atrelado à religião.

Certamente, um dos mais belos princípios da civilização é aquele que Jules Simon, retificando a fórmula de Cavour, exprimiu nesta sentença que percorre o mundo: “Igrejas livres no Estado livre”. Insurge-se contra ele o ultramontanismo fanático; mas não há mais solene confissão da liberdade, que em vão reclama o catolicismo romano sob a forma odiosa de um privilégio exclusivo. Entretanto, perguntamos: enquanto a liberdade para todos não for garantida pela legislação daqueles mesmos países cujas constituições a prometem em tese; enquanto subsistir o privilégio do católico para o exercício de certos cargos públicos e até do magistério; enquanto se existir juramento religioso, mesmo na colação de graus científicos, enquanto o culto católico for o único público, mantido e largamente auxiliado pelo Estado, e outros apenas tolerados em suas práticas domésticas; enquanto não se reconhecer a validade do casamento civil, nem se admitir a plena liberdade de ensino; enquanto, na frase de E. Picard, o Estado não for livre, há de sê-lo somente a Igreja? Beneplácito, investidura nos benefícios, recursos à coroa, ou antes, aos tribunais seculares, leis de mão-morta, inspeção do ensino eclesiástico, devem vigorar enquanto prevalecerem os privilégios do catolicismo, tão odiosos a liberdade e tão opostos ao progresso da nação. (BASTOS, 1937, p. 269).

Eis uma crítica contundente ao fato de decretos da igreja serem invocados para regular interesses temporais. Além de ardoroso crítico do privilégio exclusivo de liberdade de culto da Igreja Católica, o pensamento de Bastos permite o entendimento de que o espírito liberal presente no protestantismo seria fundamental para conduzir o país ao progresso. Esse mesmo protestantismo que foi determinante no início da colonização dos Estados Unidos da América do Norte, cujo espírito liberal produziu uma ética de moralidade e disposição ao trabalho. Considerando que o Brasil, para passar por uma mudança profunda, deveria aprender com outras nações a fórmula do progresso, seria fundamental uma política de imigração protestante em direção ao Brasil.

Outras questões levantadas por Bastos, tais como: a necessidade no reconhecimento do casamento civil e da plena liberdade do ensino também foram incorporadas à Constituição Republicana. De acordo com o princípio expresso no parágrafo 4º do art. 72: “A República só reconhece o casamento civil, cuja celebração será gratuita”; o parágrafo 6º do mesmo artigo admite que “Será leigo o ensino ministrado nos estabelecimentos públicos”. Princípios fundamentais que abarcam o âmbito da separação entre a Igreja Católica e o Estado.

Tavares Bastos reclama a independência do judiciário, de modo que haja a separação entre tribunais de primeira instância e tribunal superior e, que os magistrados provinciais sejam escolhidos na província e investidos na forma delas⁴¹. O título 6º: Do Poder Judicial da Constituição Imperial trata da composição e das atribuições do judicial, bem como sua relação

⁴¹ Ver trabalho a respeito em (BASTOS, 1937).

com o poder exercido pelo imperador demonstra que o Supremo Tribunal de Justiça do Império não detinha total autonomia. Nesse contexto é importante considerar os amplos domínios exercidos pelo Poder Moderador executados exclusivamente pelo Imperador. Com efeito, o controle de constitucionalidade das leis, na Carta Imperial, era do próprio Poder Legislativo⁴². Limitava-se o Judiciário a dirimir conflitos entre os particulares⁴³.

O advento à República promoveu a criação do Supremo Tribunal Federal, com maior autonomia. O Art. 55 da Constituição Republicana de 1891 expressa que o Poder Judiciário da União terá por órgãos, um supremo Tribunal Federal, com sede na capital da República, assim como, juízes e tribunais federais distribuídos pelo país. O Supremo Tribunal Federal possibilita o controle jurídico dos poderes representativos por parte do Judiciário. A Carta de 1891 estabeleceu o duplo grau de jurisdição, condição necessária a consagração do sistema federativo. Nesse contexto o Art. 62 da Constituição da República Federativa do Brasil expõe:

As justiças dos Estados não podem intervir em questões submetidas aos Tribunais Federais, nem anular, alterar, ou suspender as suas sentenças ou ordens. E, reciprocamente, a Justiça Federal não pode intervir em questões submetidas aos Tribunais dos Estados nem anular, alterar ou suspender, as decisões ou ordens destes, excetuados os casos expressivamente declarados nesta Constituição. (BRASIL, 1986, p. 12).

Entre as atribuições do Supremo estavam o direito de processar e julgar o Presidente da República, Ministros de Estado, Ministros diplomáticos, na conformidade da Lei⁴⁴, atuando sobre conflitos entre União e os Estados, nações estrangeiras e a União ou os Estados, aplicador das leis sobre direito civil, penal, questões referentes a conflitos entre Juízes ou Tribunais Federais entre si, ou entre os Estados, assim como o dos Juízes e Tribunais de um Estado com os Juízes e Tribunais de outro Estado, em caso de sentenças em última instância haverá recurso para o Supremo e para contestar a validade das leis estaduais, que devem respeitar os princípios da Constituição Federal⁴⁵. É relevante mencionar que o princípio expresso no parágrafo 2º do Art. 59 da Constituição Federal expressa que a justiça federal deve consultar e respeitar a jurisprudência da legislação local e, vice e versa e, do mesmo modo, o parágrafo 1º do Art. 60 impede ao Congresso, o direito de cometer qualquer jurisdição federal sobre as justiças dos Estados. E dessa forma tem o controle sobre as constitucionalidades e aplicação das leis no judiciário.

⁴² Ver a respeito em TÍTULO 4º da Constitucional de 1824.

⁴³ Ver a respeito em TÍTULO 6º da Constituição de 1824.

⁴⁴ Ver a respeito em Art. 59 da Constituição de 1891.

⁴⁵ Ver todas as atribuições e a composição do Supremo Tribunal Federal em Art. 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61 e 62 da Constituição de 1891.

Para obter prestígio e a eficácia do poder Legislativo provincial, reflete Bastos (1937), é necessário que se adote um sistema bicameral, com câmara dos deputados e senado nas províncias. O Ato Adicional mediante o art. 3º⁴⁶ permitia às províncias esse direito. No entanto o sistema bicameral nas províncias era apenas uma possibilidade, não uma realidade. O art. 3º do Ato Adicional era autorizativo, não impositivo. Abria a possibilidade de duas Câmaras provinciais, mas não obrigava. A proposta de Tavares Bastos para o senado provincial era a seguinte:

Os membros do senado provincial, porém, haviam de ser nomeados pelos eleitores da província inteira, votando igualmente em paróquias e dois terços dos nomes. Duraria seu mandato quatro anos, renovando-se pela metade em cada eleição da outra câmara. Exigir-se-ia a condição de uma idade mínima, trinta anos por exemplo. O número de senadores, certamente limitado, nunca deverá ser menor que doze. (BASTOS, 1937, p. 121).

A constituição de 1891 não consagra um sistema bicameral nos estados, no entanto, o fim da vitaliciedade do Senado é um dos pontos fundamentais que difere as cartas constitucionais de 1824 e 1891. O art. 40 da constituição Imperial determina que o Senado seja composto por membros vitalícios. A constituição Republicana institui um Senado temporário, de acordo com o art. 31 que expressa: “O mandato do Senador durará nove anos, renovando-se o Senado pelo terço trienalmente”.

A constituição de 1824 estabelecia um sistema unitário promovendo regulamentos uniformes a todo o território nacional, tendo em vista o respaldo dado pelo art. 83 de não propor, nem deliberar projetos nos Conselhos Provinciais. “Não nos parece, entretanto, temerário afirmar que um dos erros da constituição foi dividir o Brasil em Províncias politicamente iguais, com as mesmas instituições e a mesma representação”. (BASTOS, 1936, p. 356).

O Ato Adicional por meio de seus 32 artigos promovia uma considerável autonomia administrativa junto às províncias, introduzindo algumas mudanças significativas. Ele extinguiu os Conselhos Gerais das províncias e, criou, em seu lugar, as assembleias legislativas⁴⁷ provinciais com poderes para legislar sobre economia, justiça, educação, entre outros⁴⁸. No entanto, algumas propostas fundamentais foram rejeitas no projeto do Ato

⁴⁶ Art. 3 - O Poder Legislativo Geral poderá decretar a organização de uma segunda Câmara Legislativa para qualquer província, a pedido de sua Assembléia, podendo esta segunda Câmara ter maior duração do que a primeira. (BRASIL, 1986).

⁴⁷ De acordo com o Art. 1 – “O direito reconhecido e garantido pelo art. 71 da Constituição será exercido pelas Câmaras dos distritos e pelas Assembléias que, substituindo os Conselhos Gerais, se estabelecerão em todas as províncias, com o título de Assembléias Legislativas Provinciais. A autoridade da Assembléia Legislativa da província em que estiver a corte não compreenderá a mesma corte, nem o seu município”. (BRASIL, 1986).

⁴⁸ Ver Art. 10 do Ato Adicional. (BRASIL, 1986).

Adicional⁴⁹, tais como, a instituição de uma monarquia federativa, que cada província tivesse sua constituição particular, liberdade religiosa e que todos os negócios municipais e provinciais fossem resolvidos nas respectivas províncias. Desse modo a proposta descentralizadora de Tavares Bastos⁵⁰ vai além do resgate dos princípios expressos no Ato Adicional, resgatando propostas que nele foram rejeitadas, ou seja, completando e reforçando o espírito proposto pelo Ato Adicional. “O sistema do ato adicional, porém, ocasionava maiores dificuldades práticas, porque não estabelecia uma federação, mas um regime que participava de ambos os sistemas, centralizador e descentralizador”. (BASTOS, 1936, p. 91).

Por isso era fundamental que o Ato Adicional também fosse reformulado e ampliado em certos aspectos, para garantir a liberdade e a plenitude do desenvolvimento das instituições que compõem a administração imperial.

A “Constituição da República Federativa do Brasil”, eis o título da carta constitucional de 1891, que apresenta um aspecto que a difere fundamentalmente da Constituição Imperial: o Federalismo. Se a constituição de 1824 estabelecia um sistema unitário e com autonomia restrita, a Constituição Republicana promove por meio do Sistema Federalista a separação entre três instancias com maior grau de autonomia: união, estado e município e, assim consagrando o princípio da descentralização político-administrativa tão defendida por Tavares Bastos. Conforme o art. 1º da carta constitucional de 1891 a nação adota como forma de governo a República Federativa, convertendo suas antigas Províncias em Estados e fazendo de sua comunhão um laço perpétuo e indissolúvel de Estados, ou seja, uma Federação.

A avaliação da proposta descentralizadora de Tavares Bastos foi materializada na Constituição de 1891, cuja proposta pode ser identificada por meio do art. 6º onde o governo federal não poderá intervir em negócios peculiares aos Estados⁵¹. O art. 63 concede o direito dos Estados de se organizarem mediante a constituição de Leis próprias, contanto que sejam respeitados os princípios da União. Ainda o art. 68 determina que os Estados devam se organizar de forma que fique assegurada a autonomia dos municípios em tudo que estiver ao seu peculiar interesse.

⁴⁹ Redigido sob a influência das instituições Estadunidenses (BASTOS, 1937).

⁵⁰ Tavares Bastos fala em nome do partido Liberal. Nota do autor.

⁵¹ Salvo: Para repelir invasão estrangeira, ou de um Estado em outro; para manter a forma republicana federativa; para restabelecer a ordem e a tranqüilidade nos Estados, à requisição dos respectivos Governos; para assegurar a execução das leis e sentenças federais. (BRASIL, 1986).

Os artigos 6º, 63 e 68 da Constituição Republicana atuam no sentido de consagrar o ideal federalista articulado com a ideia de que o poder central pode até promover leis uniformes, em certos aspectos da administração, em todo seu território, mas são nos Estados e Municípios que são encontrados detalhes peculiares às localidades e, é por meio dessas necessidades locais que deve ser regulada a ordem social e a administração pública.

No caso brasileiro, a Lei nº 16 de 12 de Agosto de 1834, concedeu às Assembleias legislativas provinciais, o direito de instituir impostos necessários, de modo que não prejudique as imposições gerais do Estado, não podendo legislar sobre impostos de importação. De acordo com Lopes (1979) este foi o princípio da discriminação de rendas entre o poder central e o local. A matéria foi regulada pouco depois pela lei nº 99 de 31 de outubro de 1834 que fez, pela primeira vez, uma discriminação completa de rendas entre impostos gerais e locais.

A separação das rendas entre união, estados e municípios, bem como a competência de criar e suprimir impostos foi consagrada no texto da constituição de 1891 mediante o princípio expresso nos artigos 7º e 9º, além de estabelecer a competência residual cumulativa-concorrente (art. 12).

Sendo de competência exclusiva da União, impostos sobre a importação de procedência estrangeira; direitos de entrada, saída e estadia de navios; o livre comércio de cabotagem às mercadorias nacionais, bem como às estrangeiras, que já tivessem pagado impostos de importação; taxas de selo, salvo a restrição do art. 9º, parágrafo 1º, nº I; taxas dos correios e telégrafos federais; a instituição de bancos emissores; a criação e manutenção de alfândegas; os impostos decretados pela União devem ser uniformes para todos os Estados.

Em contrapartida os Estados tem autonomia para decretar impostos: sobre a exportação de mercadorias de sua própria produção; sobre imóveis rurais e urbanos; sobre transmissão de propriedade; sobre indústrias; taxas de selos quanto aos atos emanados de seus respectivos governos e negócios de sua economia; contribuições concernentes aos seus telégrafos e correios; só é lícito a um Estado tributar a importação de mercadorias estrangeiras, quando destinadas ao consumo no seu território, revertendo o produto do imposto para o Tesouro federal.

Tavares Bastos admitia a necessidade de desembaraçar a administração pública criando repartições do governo geral nas províncias. Dessa forma negócios de interesse público geral poderiam ser resolvidos nas províncias por agentes do poder central, sem que

isso, necessariamente, fosse feito no Rio de Janeiro. Essa medida atuaria no sentido de acelerar a administração.

Tal medida encontra-se presente no texto da Constituição de 1891 mediante o princípio consagrado pelo art. 7º parágrafo 3º permitindo que as leis da União, os atos e as sentenças de suas autoridades sejam executadas em todo o país por funcionários federais, podendo, todavia, a execução das primeiras ser confiada aos Governos dos Estados, mediante anuência destes.

A realização deste trabalho permitiu a compreensão de que as ideias discutidas por Tavares Bastos foram fundamentais para a formulação de novas instituições e, da nova forma de organização que se figurou na República, mediante sua primeira Constituição, promulgada a 24 de fevereiro de 1891.

Nesse sentido esta pesquisa fortaleceu o debate acerca da Centralização e Descentralização, assegurando sua importância como fator decisivo, tanto no processo de construção do Estado Monárquico, como na construção do Estado Republicano.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento do presente trabalho proporcionou a oportunidade para o entendimento de um importante tema referente às ideias políticas no Brasil do século XIX: Centralização e Descentralização dos poderes políticos e administrativos. Apesar de reconhecer que esta, não constitui a única via, para se estudar os processos de construção do Estado Monárquico brasileiro, tem-se a convicção de que representa um tema extremamente relevante ao estudo do período Imperial, e, por isso, a obrigação moral e academia de defendê-lo.

Demonstrou-se que o debate entre centralização e descentralização foi relevante, não somente para o processo de construção do Estado monárquico, consolidado finalmente a partir do regresso conservador, mas, também, na constituição de fator determinante para a construção de instituições que figuraram o novo arranjo institucional da República, organizada constitucionalmente a 24 de fevereiro de 1891.

A hipótese que norteou os avanços deste trabalho foi a inquietação em revelar o quanto as ideias formuladas por Tavares Bastos em sua obra “A Província: Um Estudo Sobre a Descentralização no Brasil” se fez presente no texto da Constituição republicana de 1891.

Conforme concluiu-se as ideias formuladas por Tavares Bastos em sua principal obra foram incorporadas ao texto da Constituição republicana de 1891, que afirmava serem os grandes problemas políticos e administrativos enfrentados pelo Império do Brasil na segunda metade do século XIX, ligados ao excesso de centralização político-administrativa, sendo um visionário, pois vislumbrada propostas e alternativas e, as esperanças do futuro estavam ligadas à concessão de um maior grau de descentralização junto à administração imperial, concedendo autonomia às províncias para que elas pudessem gerir seus próprios negócios. Com profunda admiração pelas instituições estadunidenses, Tavares Bastos desejava que o Brasil adotasse a forma federativa de governo, tendo em vista a formação de esferas de governo distintas e autônomas.

O estudo do debate entre centralização e descentralização, que fez parte da trajetória política do Império do Brasil e, que teve seu ápice em fins da década de 1860 e, a análise da Constituição de 1891, permitiu a este trabalho o entendimento de que não há a possibilidade de se separar ideias e instituições, pois as ideias do passado transformaram-se em instituições no futuro.

Este trabalho jamais teve a pretensão em demonstrar que Tavares Bastos foi um dos principais formuladores da Constituição de 1891, mas que o debate que ele fomentou, sendo um dos principais protagonistas foi fundamental na formulação desse documento legislativo. Tavares Bastos faleceu em 1875 sem ver a monarquia realizar seu projeto de descentralização, mas agora, a partir deste trabalho, verificou-se que grande parte de sua proposta descentralizadora para o Império do Brasil foi incorporada pela República Federativa do Brasil. E deve ser valorizado e perpetuado para as futuras gerações que se dedicam aos estudos da História do Brasil.

REFERÊNCIAS:

BARBOSA, R. **Rui Barbosa e a Constituição de 1891**. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Casa Rui Barbosa, 1985.

BASTOS, T. **A Província: Um estudo sobre a descentralização no Brasil**. São Paulo: Companhia editora Nacional, 1937.

_____. **Cartas do Solitário**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1975.

_____. **O Vale do Amazonas**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1975.

_____. **Os Males do Presente e as Esperanças do Futuro**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1976.

BEIGUELMAN, P. **A Formação Política do Brasil**. São Paulo: Editora Pioneira, 1976.

BERGER, P.; LUCKMANN, T. **A Construção Social da Realidade**. Petrópolis: Vozes, 1974.

BONAVIDES, P. **Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 1980.

BONAVIDES, P. **História Constitucional do Brasil**. Brasília: Editora: Paz e Terra, 1990.

BONAVIDES, P. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

BOTELHO, R. População e espaço nacional no Brasil do século XIX. In: **Revista Cadernos de História**, v. 8, n. 10, 2005, p. 67 a 93.

BRASIL. Constituição de 1824. **Constituição Política do Império do Brasil**. Brasília: Ministério do Interior, 1986.

_____. Constituição de 1891. **Constituição da República Federativa dos Estados Unidos do Brasil**. Brasília: Ministério do Interior, 1986.

_____. **O Constitucionalismo de D. Pedro I no Brasil e em Portugal**. Brasília: Ministério da Justiça, 1972.

_____. **As Constituições Brasileiras**. Brasília: Senado Federal/Ministério da Ciência e Tecnologia/ Centro de Estudos Estratégicos, 2001.

_____. Câmara dos Deputados. Lei no 105, de 12 de maio de 1840. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1824-1899/lei-105-12-maio-1840-532610-publicacaooriginal-14882-pl.html>>. Acesso em: 16 jan. 2013.

BUENO, J. A. P. **Direito Público e Análise da Constituição Do Império**. São Paulo: Editora 34, 2002.

BRASILIENSE, A. **Os programas dos partidos e o II Império**. São Paulo: Editora Thipographia de Jorge Scler, 1878.

CARVALHO, J. M. D. **A construção da Ordem**. Brasília: Editora da UNB, 1980.

_____. **Os bestializados**. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.

CONSTANT, B. Curso de Política Constitucional. **Peseo de Tourny**, n. 20, 1823.

_____. Da Liberdade dos Antigos Comparada à dos povos Modernos. **Revista de Filosofia Política**, n. 2, 1985.

DALLARI, D. A. **Constituição e Constituinte**. São Paulo: Saraiva, 1986.

DOLNINKOFF, M. **O Pacto Imperial: origens do federalismo no Brasil do século XIX**. São Paulo: Globo, 2005.

DOUGLAS, M. **Como Pensam as Instituições**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998.

FAORO, R. **Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro**. São Paulo: Editora Globo, 1981.

FERREIRA, G. N. **Centralização e Descentralização no Império: O Debate entre Tavares Bastos e o Visconde do Uruguai**. São Paulo: Editora 34, 1999.

FILHO, E. D. M. **As Ideias fundamentais de Tavares Bastos**. Rio de Janeiro//Brasília: DIFEL/INL, 1978.

FRANCO, A. A. D. M. **História e Teoria dos Partidos Políticos no Brasil**. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1974.

HAMILTON, A. **O Federalista**. Brasília: Ed. da Universidade Federal de Brasília, 1984.

HESSE, K. **A Força Normativa da Constituição**. Porto Alegre: Sergio Antonio Editor, 1991.

LASSALLE, F. **A Essência da Constituição**. Rio de Janeiro: Editora Liber Juris, 1985.

MACEDO, U. B. **A Liberdade no Império: Pensamento sobre a liberdade no Império Brasileiro**. São Paulo: Editora Convívio, 1977.

MARQUES, J. O. G. **Rui Barbosa e a Constituição de 1891**. Rio de Janeiro: Editora Francisco Alves, 1985.

MATTOS, I. R. **O Tempo Saquarema**. São Paulo: Editora Hucitec, 1987.

MERCADANTE, P. **A consciência conservadora no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1972.

PEREIRA, B. **Figuras do Império**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1975.

PONTES, C. **Tavares Bastos (Aureliano Cândido) - 1839/1875**. Rio de Janeiro: Cia. Editora Nacional, 1939.

RÊGO, W. G. D. L. Tavares Bastos: Um Liberalismo Descompassado. **Revista USP**, n. 17, 1993.

SALDANHA, N. **A Formação da Teoria Constitucional**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1983.

SILVA, A. M. J. F. **Os Dilemas do Liberalismo no Pensamento de Tavares Bastos**. 2007. Disponível em:< http://www.achegas.net/numero/33/antonio_silva_33.pdf.. Acesso em: 16 jan. 2013.

SLEMIAN, A. **Sob o Império das Leis: Construção e Unidade na Formação do Brasil (1822- 1834)**. 2006. 339 f. Tese (Doutorado em História) - Departamento de História, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2006.

SOUSA, P. J. S. **Ensaio sobre Direto Administrativo**. São Paulo: Editora 34, 2002.

TORRES, J. C. D. O. **A Democracia Coroada: Teoria Política do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: Livraria José Olimpio Editora, 1957.

_____. **A História do Federalismo Brasileiro**. São Paulo: Ed. Nacional, 1961.

_____. **Os construtores do império: ideais e lutas do partido conservador brasileiro**. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1968.

TOSETTI, J. C. **Direito Constitucional**. São Paulo: Editora: Saraiva, 2004.

TOCQUEVILLE, A. D. **A Democracia na América**. Belo Horizonte/São Paulo: Itatiaia/Edusp, 1987.

VASCONSELOS, Z. G. **Da Natureza e limites do Poder Moderador**. São Paulo: Editora 34, 2002.

VICENTINO, C; DORIGO, G. **História do Brasil**. São Paulo: Editora Scipione, 2011.