

O federalismo no pensamento de Tavares Bastos e a Constituição Republicana de 1891: Entre Idéias, Práticas e Instituições

CARLOS ALBERTO JUNIOR MENDES*

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. 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.

Embora o anedotário político imperial afirme que não havia: nada mais parecido a um saquarema do que um luzia no poder³, na verdade havia, sim, algumas diferenças doutrinárias entre os partidos conservador e liberal no período imperial. Uma dessas

* Mestrando do programa de Pós-Graduação em História da Universidade Estadual de Maringá (UEM), orientado pelo professor Doutor Lupércio Antonio Pereira, docente do programa de pós-graduação.

¹ 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 A frase é atribuída a Holanda Cavalcante (MERCADANTE, 1972: 141). Por saquarema eram designados os adeptos ou membros do partido conservador, por alusão à região do atual município de Saquarema, onde os principais líderes conservadores fluminenses, então à testa do movimento conservador conhecido como regresso, costumavam fazer suas reuniões políticas. Já os liberais eram chamados pejorativamente de Luzia em alusão à derrota sofrida por eles na rebelião de 1842, cujos lances finais ocorreram na localidade mineira de Santa Luzia.

divergências era, justamente, a questão centralização do poder⁴. Os conservadores eram mais afeitos à idéia de um executivo forte e centralizado na Corte, pois atribuíam ao Estado centralizado um papel civilizador em certas condições históricas, como a vigente no Brasil de então. Os liberais, por sua vez, doutrinariamente eram favoráveis ao fortalecimento do legislativo e à concessão de maior autonomia às províncias. Os liberais confiavam mais na eficácia da ação individual e menos na atuação do Estado, resultando daí que o regime federativo parecia-lhes o mais adequado.

O campo liberal/descentralizador é representado intelectualmente por Aureliano Cândido de Tavares Bastos. Suas principais obras são *Cartas do Solitário* (1862), *Males do presente e esperanças do Futuro* (1863) e *A Província: estudo sobre a descentralização no Brasil* (1870)⁵.

A Província é a obra mais extensa, mais refletida e de maior fôlego, na qual Tavares Bastos analisa a organização político-administrativa do regime imperial formatado pela Lei de Interpretação do Ato Adicional⁶, faz um diagnóstico identificando a centralização como fonte de seus maiores problemas e formula uma detalhada proposta de descentralização do poder. Um texto denso composto de 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 às províncias. Consagrando uma administração onde o poder local funcione independente do poder central, de modo que as instituições que compreendem a administração pública atinjam a plenitude do seu desenvolvimento.

Tavares Bastos entende que o excesso de centralização político-administrativa do país é o elemento causador dos principais males da nação, seu entendimento indica que o progresso está ligado à expansão das forças individuais. Nesse sentido os efeitos

⁴ Ver essa discussão em (CARVALHO, 1996).

⁵ Sob o famoso pseudônimo de solitário, Tavares Bastos, publicou, no correio mercantil, uma série de cartas, de agosto de 1861 a 1862. No entanto, essas foram uma seqüência de seu menos conhecido panfleto de 29 de julho de 1861, intitulado *Os Males do Presente e as Esperanças do Futuro*. Esse panfleto, de 35 páginas, escrito sob o pseudônimo de 'Um Excêntrico', foi o primeiro pronunciamento de âmbito nacional das idéias sociais e políticas de Tavares Bastos" (VIEIRA, 1980 p: 97).

⁶ 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. Extraído de Paulo Bonavides Paes de Andrade. *História constitucional do Brasil*. 3a ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990 p. 630-1.

produzidos pelo poder altamente centralizado são demasiadamente negativos aos povos que dele desfrutam, conforme Bastos tais efeitos são 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, Tavares. 1937 p: 21)

Seu esforço em dialogar com vários autores atua num sentido de demonstrar o quão se faz importante que a administração imperial entenda as características regionais, deixe de prover leis uniformes e adote um sistema descentralizado, onde as províncias tenham uma maior autonomia administrativa, tendo a oportunidade de promulgarem leis adaptadas a sua própria circunstância. 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.

“A Província” representa uma resposta à centralização fundada ou restabelecida mediante as ruínas do Ato Adicional, é uma proposta descentralizadora “enviada” à administração imperial visando o restabelecimento das medidas, que nas palavras de Tavares Bastos, foram amputadas a partir 1840, delineando a restauração de uma liberdade praticável pela via da descentralização.

A intenção do referido pensador 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 num sentido de demonstrar o quão se faz importante que a administração imperial entenda as características regionais, deixe de prover leis uniformes e adote um sistema descentralizado, onde as províncias tenham uma maior autonomia administrativa, tendo a oportunidade de promulgarem leis adaptadas a sua

própria circunstância. Deste modo, Bastos conclui que: “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)

O pensamento de Tavares Bastos reflete o pensamento de um homem extremamente preocupado com progresso do seu país e do seu povo, realista e com a visão sofisticada, de um liberalismo ajustado as circunstancias reais de seu país. Cada uma das reformas propostas por ele foi pensada detalhadamente sob dados concretos, o que faz deste homem um grande estadista, mesmo não tendo ocupado a cadeira dos mais altos cargos da administração imperial, sendo deputado geral da província de Alagoas de 1861 a 1868⁷. De acordo com Bastos: “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 1937p: 142)

Mas em que grau o pensamento federalista formulado por Tavares Bastos foi materializado na constituição de 1891? Eis a pergunta que deu origem a este trabalho, e que a partir de agora terão os todos os esforços voltados a respondê-la.

É importante lembrar ao leitor que a descentralização político-administrativa é a questão chave da discussão feita por Tavares Bastos, para ele tal objetivo poderia ser atingido tanto no Império como na República: “Abstraindo de instituições que eficazmente assegurem a liberdade, monarquia ou república são pura questão de forma.” (BASTOS, 1937p: 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, dizia Bastos, depende da habilidade com que saibam seus mentores convertê-la em instrumento flexível a todas as exigências do progresso” (BASTOS, 1937p: 68). Ou seja, depende da concessão de liberdade política, autonomia legislativa e administrativa.

A constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 24 de fevereiro de 1891, configurou-se em boa medida por sua oposição à constituição do Império. Aspectos chave da administração Imperial tais como: Poder Moderador, a

⁷ Ver mais em (VIEIRA, 1980, p: 98 e 99)

união entre Igreja e Estado e a vitaliciedade do Senado foram abolidos por meio da carta constitucional Republicana.

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 que diz:

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. Constituição do Império. 1824 p: 9)

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 habituado a grandes poderes e conseqüentemente a grandes intervenções.

O art. 5 da Constituição Imperial confirma 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 a constituição; e precedendo aprovação da Assembléia, 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.

O advento a 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 §7º do art. 72. Em conformidade com § 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.

A ligação formal entre a Igreja e Estado é dos pontos chave alvo das críticas de Tavares Bastos, o referido pensador desenvolve uma forte argumentação 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 a religião. Nas palavras de Bastos:

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 ultramontanhismo 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? Benéplácito, 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, Tavares. p.269, 1937)

Eis, acima, uma crítica contundente ao fato de decretos da igreja ser 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. O 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 trabalho⁸.

Outras questões levantadas por Bastos, tais como: A necessidade no reconhecimento do casamento civil e da plena liberdade do ensino foram incorporadas à Constituição Republicana. De acordo com o princípio expresso no § 4º do art. 72: A República só reconhece o casamento civil, cuja celebração será gratuita, ainda o § 6º do meso art. Admite que: Será leigo o ensino ministrado nos estabelecimentos públicos.

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

⁸ Ver mais em (VIEIRA, 1980, p: 102 e 103).

provinciais sejam escolhidos na província e investidos na forma delas⁹. O TÍTULO 6º, Do Poder Judicial, da Constituição Imperial trata da composição e das atribuições do judicial bem como sua relação com o poder exercido pelo imperador demonstrando que Supremo Tribunal de Justiça do Império não se afirmou como poder político. Com efeito, o controle de constitucionalidade das leis, na Carta Imperial, era do próprio Poder Legislativo¹⁰. Limitava-se o Judiciário, então, a dirimir conflitos entre os particulares¹¹. Outro aspecto bem lembrado por Tavares Bastos é que o Poder Judicial consagrado pela constituição Imperial via-se subordinado pelo Conselho de Estado, lembrando que o este é responsável por resolver seus próprios conflitos com a administração¹².

O advento a República conferiu à Justiça brasileira característica nova, fazendo do Supremo Tribunal Federal autêntico poder político. O Art. 55 da Constituição Republicana de 1891 diz 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 controle jurídico dos poderes representativos por parte do Judiciário. A Carta de 1891 estabeleceu separação dos poderes, presidencialismo, federalismo e o duplo grau de jurisdição. A em face disso o Art. 62 da Constituição da República Federativa do Brasil diz:

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. CF, 1891, p. 12)

É importante mencionar que o princípio expresso no § 2º do Art. 59 da Constituição Federal diz que a justiça federal deve consultar e respeitar a jurisprudência da legislação local e vice e versa, do mesmo modo o § 1º do Art. 60 impede o Congresso o direito de cometer qualquer jurisdição federal sobre as justiças dos Estados. E deste modo tendo o Judiciário controle sobre as constitucionalidades e aplicação das leis.

⁹ Ver mais sobre esta discussão (BASTOS, 1937 p: 194).

¹⁰ Ver a respeito TÍTULO 4º da Constitucional de 1824.

¹¹ Ver a respeito TÍTULO 6º da Constituição de 1824.

¹² Ver a respeito (BASTOS, 1937, p: 349).

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 diz: O mandato do Senador durará nove anos, renovando-se o Senado pelo terço trienalmente¹³. Haja vista que, tanto a vitaliciedade do Senado como o Poder Moderador foram grandes alvos da crítica feita pelo Partido Liberal.

Se a constituição de 1824 estabelecia um sistema unitário e centralizador promovendo regulamentos uniformes a todo o território nacional, tendo em vista que o art. 83 determinava que não se pudesse propor, nem deliberar projetos nos Conselhos Provinciais, a constituição Republicana promove por meio do Sistema Federalista estabelece maior autonomia administrativa aos Estados. 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.

Avaliando um pouco mais o aspecto descentralizador da Constituição Republicana identifica-se por meio do art. 6º que o governo federal não poderá intervir em negócios peculiares aos Estados¹⁴. 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 quanto respeite ao seu peculiar interesse.

Os artigos 6º, 63 e 68 da constituição Republicana atuam num sentido de consagrar o ideal federalista cujo entendimento atrelasse a idéia de que o poder central pode até promover leis uniformes em certos aspectos da administração em todo seu

¹³ O fim da Vitaliciedade do Senado é ponto fortemente debatido por Tavares Bastos: 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, Tavares. 1937 p: 121)

¹⁴ 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, Constituição Federal de 1891).

território, mas é 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.

Tavares Bastos faleceu em 1875 sem ver a monarquia realizar seu projeto de descentralização. Agora, por meio deste trabalho é sabido que a República dos Estados Unidos do Brasil, organizada constitucionalmente em 1891, incorporou em boa medida suas idéias federalistas.

Com efeito, realização deste trabalho proporcionou uma grande oportunidade para familiarização com um importante tema da História das Idéias Políticas do Brasil na passagem do Império para a República. Tendo em mente a reflexão feita por um grande pensador que dizia que o problema do país não estava na sua forma de governo, mas sim, na forma como a máquina estatal estava organizada, por isso era fundamental sua reorganização.

Referências Bibliográficas:

BRASIL. Constituição (1824). Constituição Política do Império Do Brasil. 25 de Março de 1824.

BRASIL. Constituição (1891). Constituição da República Federativa dos Estados Unidos do Brasil. 24 de Fevereiro de 1891.

BONAVIDES, Paulo. História Constitucional do Brasil. Brasília: Ed. Paz e Terra Política, 1990.

BASTOS, Tavares. A Província: Um estudo sobre a descentralização no Brasil. São Paulo: Ed. Brasileira, 1937.

CARVALHO, José Murilo de. A construção da Ordem e Teatro de Sombras: A Elite política Imperial. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, Relume-Dumará, 1981.

MERCADANTE, Paulo - A consciência conservadora no Brasil. R.J., Civilização Brasileira, 1972.

TORRES, João Camilo de Oliveira - Os construtores do império: ideais e lutas do partido conservador brasileiro. SP. Cia. Editora Nacional, 1968.

VIEIRA, David. Gueiros. O Protestantismo, A Maçonaria e A Questão Religiosa no Brasil. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1980.