

Prêmio Lourival Gomes Machado  
Melhor Dissertação

Gabriela Nunes Ferreira

CENTRALIZAÇÃO E  
DESCENTRALIZAÇÃO  
NO IMPÉRIO

O debate entre Tavares Bastos  
e visconde de Uruguai



Departamento de Ciência Política  
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas  
Universidade de São Paulo

*Chefe*

Maria Hermínia Tavares de Almeida

*Vice-Chefe*

Fernando Limongi

**Coleção Comentário**

*Coordenador*

Cláudio Vouga

*Comissão Editorial*

Cláudio Vouga

Eduardo Kugelmas

Gabriel Cohn

Lúcio Kowarick



Departamento de Ciência Política da USP

editora **34**

## 2. O CONTEÚDO DO DEBATE

Esta parte do trabalho visa a apresentar em linhas gerais o conteúdo do debate doutrinário acerca da centralização e da descentralização política e administrativa do Império, com base nas principais obras escritas por Tavares Bastos e visconde de Uruguai.

É possível perceber um terreno comum sobre o qual Tavares Bastos dialoga com Uruguai, alguns pontos que de alguma maneira os aproximam.

Em primeiro lugar, Tavares Bastos era, como Uruguai, adepto da forma monárquica de governo; pode-se mesmo dizer que, de certa forma, é através da adesão à monarquia que ele resolve, no modelo político-institucional por ele proposto com mais clareza em *A Província*, o problema da manutenção da unidade nacional. Embora, neste livro de 1870, já se mostrasse crítico do Poder Moderador (mudança importante com relação à sua posição em *Os Males do Presente e as Esperanças do Futuro*), ele se preocupa em afirmar que seu projeto de reforma é compatível com a manutenção das prerrogativas da Coroa.

Em segundo lugar, Uruguai escreve seus livros num momento em que ele mesmo, mais de vinte anos depois de efetuada a “reação centralizadora”, já começa a achar excessiva a centralização vigente. Isto levaria Tavares Bastos a afirmar que o livro *Estudos Práticos sobre a Administração das Províncias* era em alguns pontos “uma reação contra a reação de 1840”, “um protesto da reação contra si mesma”, revelando “a benéfica influên-

cia que o estudo das instituições americanas exercera no espírito do autor”<sup>65</sup>.

Um terceiro ponto a observar é que a admiração de Tavares Bastos pelo modelo liberal de organização social e política, tal qual encontrado na Inglaterra e nos Estados Unidos, está presente também nos escritos de Uruguai. *O self-government* é louvado como o modelo ideal de organização, como uma utopia que serve de parâmetro à análise da realidade brasileira.

Isto nos leva a mais um elemento que vem constituir o “terreno comum” no qual debatem Tavares Bastos e Uruguai; trata-se da referência constante ao autor do século XIX que melhor analisou a sociedade e as instituições norte-americanas de seu tempo, e também privilegiou o tema da centralização e da descentralização política e administrativa: Alexis de Tocqueville. É curioso notar como um mesmo autor, e até uma mesma obra — *A Democracia na América* —, pôde servir de referência a autores que se situavam em pólos opostos de um debate. Tavares Bastos e Uruguai eram ambos, claramente, leitores de Tocqueville, e ambos se apropriaram de conceitos e argumentos por ele apresentados — cada qual com seu propósito<sup>66</sup>.

Confrontando as posições de Tavares Bastos e de Uruguai sobre a questão da centralização e da descentralização, creio que é possível identificar, para além desse terreno comum, duas con-

<sup>65</sup> Tavares Bastos, *A Província*, p. 69.

<sup>66</sup> Não é por acaso que a obra de Tocqueville se presta a diferentes leituras. Nisbet aponta que, embora Tocqueville mereça a classificação de liberal “pela sua inabalável dedicação à liberdade”, há em seu pensamento traços claramente conservadores: “O liberalismo de Tocqueville é manifestamente temperado pelo reconhecimento conservador da prioridade da autoridade, da comunidade e da hierarquia para qualquer sociedade política autenticamente livre”. Robert Nisbet, “Conservantismo”. In: T. Bottomore e R. Nisbet, R. (orgs.), *História da Análise Sociológica*. Rio de Janeiro: Zahar, 1980. Sobre o uso da obra de Tocqueville por Tavares Bastos e Uruguai, ver o trabalho em anexo, dedicado a este tema.

cepções essencialmente distintas acerca do papel do Estado e de sua relação com a sociedade.

## 2.1. OS TERMOS DO DEBATE

Antes de mais nada, é importante procurar entender a que se referiam os dois autores quando escreviam sobre centralização e descentralização.

Em seu *Ensaio Sobre o Direito Administrativo*, Uruguai nos apresenta a sua visão sobre poder político e administrativo: o poder político, diz ele, divide-se em Poder Executivo e Câmaras Legislativas. O Poder Executivo, por sua vez, atua de duas maneiras distintas: como “Poder Executivo puro, político ou governamental”, com funções de iniciativa e direção geral, e como “poder administrativo”, com a atribuição de, através de uma rede de agentes, pôr em obra o pensamento do governo. Se Uruguai esta-belece essa distinção entre poder governamental e poder administrativo, ele por outro lado insiste na interrelação existente entre esses dois componentes do Poder Executivo: a autoridade administrativa, diz ele, é, sobretudo nos países centralizados, “o atributo essencial, o instrumento principal do Poder Executivo governamental (...). A administração é portanto a ação vital do poder político e o seu indispensável complemento. O poder político é a cabeça, a administração o braço”<sup>67</sup>. Em seguida, observa Uruguai que existe, nos países descentralizados, uma distinção entre administração geral e administração local, podendo apenas a primeira ser rigorosamente chamada de “instrumento do poder executivo central”; e completa: “O Poder Executivo governamental e político não admite porém essa separação sem iminente perigo de ruína”.  
Transparece em toda a exposição de Uruguai a valorização do aparato administrativo, terreno da neutralidade e da eficácia,

<sup>67</sup> Visconde de Uruguai, *Ensaio sobre o Direito Administrativo*, p. 26.

PENSAMENTO  
CONSERVADOR

em contraposição à esfera política, presa fácil das parcialidades e facções, sujeita a conveniências pessoais e políticas sempre passageiras<sup>68</sup>. É no terreno administrativo que residem as garantias dos cidadãos contra o arbítrio inerente ao campo político. Daí a sua insistência na organização do contencioso administrativo, fundamental principalmente nos países centralizados, onde o poder político e o poder administrativo estão concentrados nas mesmas mãos, correndo o risco de ser o primeiro "contaminado" pelo segundo. Pertencendo ao poder administrativo, o contencioso teria a função de frear o abuso contra os particulares, sem no entanto emperrar a marcha da administração — o que poderia acontecer se esta função fosse delegada a outro poder, como o Legislativo ou o Judiciário.

É importante notar que está embutido, nesta concepção de política e administração, um modelo particular de organização do poder e de relação entre o Estado e os "particulares". Não é à toa que Tavares Bastos proporia, em suas *Cartas do Solitário*, a extinção dessa "invenção francesa" que era o contencioso administrativo. Os cidadãos deveriam ter, segundo ele, seus direitos garantidos não através de um ramo da administração, mas justamente *contra* a administração como um todo. Era ao judiciário que cabia defendê-los contra os ataques do poder central — político ou administrativo, duas faces da mesma moeda — às liberdades individuais.

Quanto ao conceito de centralização, Uruguai — reproduzindo um trecho de *A Democracia na América*, de Tocqueville —

<sup>68</sup> A valorização do aparato administrativo pode ser considerada como um dos principais traços do pensamento conservador, tal como definido por Mannheim, o qual tem como uma de suas características o apego ao "concreto", em contraposição ao "abstrato". Da mesma forma, é peculiar ao pensamento conservador a ênfase no "qualitativo" e na especificidade de cada organismo social. Karl Mannheim, "O significado do conservantismo". In: Marialice Mencarini Foracchi (org.), *Karl Mannheim*. São Paulo: Ática (Coleção Grandes Cientistas Sociais).

estabelece, em seu *Ensaio sobre o Direito Administrativo*, a distinção entre centralização administrativa e centralização política: concentrar nas mesmas mãos o poder de dirigir os "interesses comuns a todas as partes da Nação" seria fundar a centralização política. Concentrar o poder de dirigir os interesses "especiais a certas partes da Nação" significaria estabelecer a centralização administrativa<sup>69</sup>.

A centralização política é fundamental: o Poder Executivo deve ter em suas mãos todo o poder necessário para bem dirigir os negócios comuns. E como fazer uma distinção entre "negócios comuns" e "negócios locais"? É impossível, diz Uruguai, estabelecer *a priori* por onde deve passar a linha de demarcação: "Tudo depende da Constituição e das circunstâncias especiais de cada país"<sup>70</sup>. A ênfase dada por Tocqueville às circunstâncias, costumes, educação e caráter nacional de cada povo é retomada por Uruguai e será usada em toda a sua argumentação, como veremos adiante.

O conceito de descentralização também é tratado por Uruguai, que distingue duas maneiras diferentes de descentralizar: a primeira consiste em aproximar o governo dos administrados, disseminando a ação do poder central pelas províncias e municípios através de agentes do governo, entre os quais os presidentes de províncias. Pelo segundo modo de descentralização, "o governo do Estado em lugar de entregar uma parte de sua ação a seus agentes resitui-a à Sociedade (que) entra na confecção das leis, na administração e na Justiça, como entra entre nós por meio das Assembléias Legislativas Geral e Provinciais, pelas Municipalidades, pelo Júri etc."<sup>71</sup>. Esse segundo tipo de descentralização encarrega os administrados de se administrarem a si mesmos, quando e onde se pode fazer isso sem perigo.

<sup>69</sup> Visconde de Uruguai, *Ensaio sobre o Direito Administrativo*, p. 348.

<sup>70</sup> Idem, p. 352.

<sup>71</sup> Ibid., p. 350.

O problema todo reside em saber, justamente, “quando e onde se pode fazer isso sem perigo”. Em *Ensaio sobre o Direito Administrativo*, Uruguai faz algumas propostas referentes ao primeiro tipo de “descentralização” — que nada mais é do que uma desconcentração da administração — principalmente do nível provincial para o municipal. Diz ele: “É este o grande defeito das nossas administrações. Têm grande luxo de pessoal. Têm cabeças enormes, quase não têm braços e pernas”<sup>72</sup>. As províncias seriam “corpos cuja circulação não chega às extremidades”, com seus negócios concentrados nas mãos do presidente<sup>73</sup>; a principal solução estaria numa melhor distribuição dos funcionários, enviando aos municípios “agentes administrativos”, auxiliares dos presidentes.

Já nos seus *Estudos Práticos sobre a Administração das Províncias no Brasil*, livro publicado três anos depois do primeiro, Uruguai faz algumas concessões ao segundo tipo de descentralização, propondo um certo alargamento nas atribuições das Assembleias Provinciais, no sentido de dotar os Legislativos provinciais dos “meios necessários” para bem cumprir os “fins inerentes às suas atribuições”.

No entanto, a concessão que Uruguai faz à descentralização em favor das províncias é necessariamente restrita, uma vez que ele considera “a província” uma unidade mais administrativa do que política: “A liberdade política é toda uma só, única para todo o Império. É de lei geral. Liberdade política provincial! O que é liberdade política provincial? Em que difere liberdade política de uma província da de outra? A Província não é uma divisão política, mas administrativa. E as liberdades municipais, onde estão elas entre nós? O Ato Adicional matou-as”<sup>74</sup>.

<sup>72</sup> *Ibid.*, p. 119.

<sup>73</sup> *Ibid.*, p. 133.

<sup>74</sup> Visconde de Uruguai, *Estudos Práticos sobre a Administração das Províncias no Brasil*, p. XI.

Seguindo a trilha de Tocqueville, Uruguai exalta as liberdades municipais como a fonte maior de liberdade do povo. O município — não a província — constitui a verdadeira escola de educação cívica. Os liberais, diz ele, que se proclamavam defensores da liberdade, mataram sua verdadeira fonte através do Ato Adicional, centralizando o poder nas províncias! Tavares Bastos procuraria, em *A Província*, responder a esta observação, dizendo que “as verdadeiras instituições locais do Brasil iam brotar à sombra do Ato Adicional”<sup>75</sup>.

Tavares Bastos revela uma visão radicalmente distinta da de Uruguai sobre o poder político e administrativo e sua relação com os particulares. Como foi apontado acima a propósito de sua opinião sobre o contencioso administrativo, Tavares Bastos via no Estado um constante perigo potencial para a liberdade do indivíduo: entre os pólos “estado” e “indivíduo”, a relação era necessariamente negativa. A força do poder central — fundamental para Uruguai — era a base de um sistema pernicioso que minava o progresso da sociedade. Dizia “O Solitário”: “A meu ver, os erros administrativos e econômicos que afligem o Império não são exclusivamente filhos de tal ou tal indivíduo que há subido ao poder, de tal ou tal partido que há governado: não; constituem um sistema seguido, compacto, invariável. Eles procedem todos de um princípio político afetado de raquite, de uma idéia geradora e fundamental: a onipotência do Estado, e no Estado a máquina central, e nesta máquina certas e determinadas rodas que imprimem movimento ao grande todo”<sup>76</sup>.

Quase uma década mais tarde, em *A Província*, Tavares Bastos retomaria o mesmo tema: “Em verdade, se o progresso social está na razão da expansão das forças individuais, de que depende essencialmente, como se não há de condenar o sistema políti-

<sup>75</sup> Tavares Bastos, *A Província*, p. 101.

<sup>76</sup> Tavares Bastos, *Cartas do Solitário*. São Paulo: Cia. Editora Nacional, Brasília, INL, 1975, p. 12.

GOVERNO  
ESTADO

co que antepõe ao indivíduo o governo, a um ente real, um ente imaginário, à energia fecunda do dever, do interesse, da responsabilidade pessoal, a influência estranha da autoridade acolhida sem entusiasmo ou suportada por temor?”<sup>77</sup>.

A idéia de que é na expansão das forças individuais que se encontra a energia da sociedade e a fonte do progresso é comum aos liberais do século XIX. Tocqueville observava, em *A Democracia na América*, que a descentralização administrativa trazia em si a vantagem fundamental de multiplicar a força da sociedade, pois fazia coincidir o interesse particular com o interesse pelo bem-estar geral: o resultado somado das empresas individuais ultrapassava em muito, segundo ele, o que a administração mais concentrada poderia executar em favor do bem-estar da sociedade.

Percebe-se que Tavares Bastos usa ora o termo “Estado”, ora o termo “governo”, para descrever o modelo que antepõe o poder central ao indivíduo. Está implícita aqui a sua percepção de que, em um modelo centralizado de organização do poder tal como o vigente no Brasil de seu tempo, poder político e poder administrativo eram, como já foi dito, duas faces da mesma moeda. Diferentemente de Uruguai — que valorizava o aparato administrativo como, de um lado, instrumento neutro e eficaz do poder governamental, e, de outro, garantia dos cidadãos contra o arbítrio —, Tavares Bastos opunha *a priori* o poder central, em sua face administrativa ou política, ao cidadão.

Comparando os primeiros escritos de Tavares Bastos (*Cartas do Solitário*) com as suas reflexões em *A Província*, é possível notar uma evolução no tratamento dado por ele à questão da centralização e da descentralização.

“O Solitário” critica o regime centralizador do Império tomando basicamente como enfoque o ponto de vista administrativo. Procurando definir a palavra centralização, ele a reconhece em três processos distintos: em primeiro lugar, na intervenção do

<sup>77</sup> Tavares Bastos, *A Província*, p. 16.

Estado em “todas as esferas da atividade social, desde a indústria até à religião, desde as artes até às ciências”<sup>78</sup>; o exemplo máximo dessa forma de centralização era para ele a Lei de 22 de agosto de 1860, que dispunha sobre a incorporação de companhias e sociedades anônimas, subordinando ao governo da Corte a licença e aprovação dos estatutos; tal lei, dizia ele, era um verdadeiro atentado ao espírito de empresa. Como remédio contra essa forma de centralização Tavares Bastos propunha a “emancipação de todas as indústrias e profissões, a plena liberdade de comércio e a revogação da Lei de 22 de agosto”<sup>79</sup>.

O segundo modo de centralização identificado por Tavares Bastos consistia na falta de autonomia das repartições subordinadas a cada ministério. O sistema vigente fazia dos ministros os ártibros supremos de todas as menores questões. O resultado era a morosidade e o peso da administração, que em seu “andar sonolento” acabava esmagando muitos interesses particulares e da sociedade como um todo. A proposta de Tavares Bastos quanto a esse ponto era uma reorganização da estrutura administrativa de modo a torná-la mais leve e eficaz, tendo como ponto central a atribuição de maior autonomia aos chefes das repartições subalternas.

Finalmente, uma terceira forma de centralização era definida como “a absorção dos interesses da circunferência no centro, a acumulação de negócios diversos em um ponto único”<sup>80</sup>. Tavares Bastos estava aqui se referindo à falta de autonomia dos presidentes de província para decidirem sobre negócios gerais nas suas circunscrições. Os presidentes, segundo ele, deveriam ter autonomia para nomear e demitir empregados gerais de ordem secundária atuantes nas províncias; deveriam também poder decidir definitivamente, sem recorrer aos ministros, a maior parte dos negócios de pequeno alcance, que afetassem somente as províncias. Defini-

<sup>78</sup> Tavares Bastos, *Cartas do Solitário*, p. 21.

<sup>79</sup> Idem, p. 46.

<sup>80</sup> Ibid., p. 21.

da uma alçada para os presidentes, dizia o autor, eles resolveriam assim todos os negócios nela compreendidos; e explicava: “Não há nisso uma inversão de atribuição dos poderes; há apenas uma deslocação das faculdades de certos funcionários para outros, agentes de um e o mesmo poder, o executivo”<sup>81</sup>. A maior autonomia dos presidentes favoreceria o desenvolvimento moral e material das provincias, emperado por obra do poder central.

Vê-se que as propostas apresentadas aqui por Tavares Bastos vão pouco além de uma desconcentração do aparato administrativo: nesses primeiros escritos, ele ainda se mostra preso a uma visão da província como uma unidade mais administrativa do que política; o presidente de província é, antes de mais nada, um agente administrativo — embora mereça mais autonomia, não deixa de ser um representante do poder central. Em uma de suas Cartas, “O Solitário” chega a sugerir, timidamente (“algumas pessoas considerariam um grande progresso...”), que a eleição periódica dos presidentes pelas Assembleias Provinciais seria um bom meio de eliminar a sua alta rotatividade e as más escolhas do governo central para o cargo. O argumento de fundo, no entanto, prende-se à necessidade de construir uma “administração real, verdadeira, estável, produtiva e tradicional”<sup>82</sup>.

Na crítica à centralização elaborada em Cartas do Solitário, figuram como personagens centrais, contrapostos ao poder central, os interesses individuais e o progresso social e econômico.

As Cartas têm como mote a modernização econômica da sociedade. A abordagem dos temas ali tratados (questão do ensino, tráfego de escravos e imigração, liberdade de comércio, liberdade de cabotagem, abertura do Amazonas, comunicação direta com os Estados Unidos) revela a quase obsessão de Tavares Bastos pela perspectiva de elevar o Brasil à altura dos “países civilizados”. Nesse momento, as reformas econômicas de cunho libe-

<sup>81</sup> Ibid., p. 33.

<sup>82</sup> Ibid., p. 38.

ral ainda têm para ele um peso predominante, comparadas aos problemas político-institucionais.

É em *A Província* que esses problemas passam ao primeiro plano, embora ele mantenha sua preocupação com a modernização econômica. No tocante à centralização, Tavares Bastos alarga a sua crítica do campo administrativo para o terreno mais propriamente político. Ao binômio indivíduo/poder central, o autor antepõe agora o binômio província/poder central. A província torna-se a personagem central na crítica de Tavares Bastos ao “centralismo monárquico” e na sua proposta de reforma político-institucional. É à luz dessa reforma, traduzida no termo “feudalismo monárquico”, que o autor recoloca uma série de questões que compõem a sua agenda liberal: a expansão da instrução pública, a emancipação (gradual) do trabalho escravo, a política de imigração, o desenvolvimento material do país — são temas da ordem dos “interesses provinciais”.

Tavares Bastos reivindicava agora para a província o status de unidade não só administrativa mas também política: a proposta de eletividade dos presidentes de província já tem para ele um outro significado, outra dimensão. Sente-se aqui com clareza a influência de Tocqueville e sua idéia de “poderes secundários” que se interpoem entre indivíduos e Estado, e que constituem a arma maior contra o despotismo. As províncias vêm, para ele, cumprir este papel.

Com essa mudança de enfoque, Tavares Bastos afasta-se definitivamente de Uruguai no tratamento dado ao tema da centralização. Um bom exemplo disto é a maneira com que cada um trata a questão do presidente de província. Uruguai, em seu livro de 1862, já reconhecia uma excessiva centralização dos negócios nas mãos dos presidentes; mais ainda, ele enxergava que os presidentes acabavam sendo usados como instrumentos eleitorais, sendo “escolhidos e demitidos por considerações meramente políticas”<sup>83</sup>. São críticas compartilhadas por Tavares Bastos. Mas que soluções

<sup>83</sup> Visconde de Uruguai, *Ensaio sobre o Direito Administrativo*, p. 449.

cada um propunha? Se política e administração estavam misturadas, dizia Uruguai, cumpria fortalecer a administração de modo a torná-la mais autônoma em relação ao mundo instável da política — afinal de contas, o presidente de província era e deveria continuar sendo, antes de mais nada, um agente do poder administrativo<sup>84</sup>. A criação dos Conselhos de Província (nomeados pelo imperador), auxiliando os presidentes e julgando em primeira instância questões contenciosas, seria uma boa providência nessa direção. Do mesmo modo, a nomeação de agentes administrativos nos municípios desconcentraria a administração e estenderia seu raio de ação<sup>85</sup>.

Tavares Bastos proporia soluções totalmente diversas: se o presidente era um instrumento eleitoral na mãos do poder central, o único remédio cabível era fazer da Presidência um poder político provincial, através da eleição de seu titular. Quanto à nomeação de agentes administrativos nos municípios, ele considerava esta idéia mais uma invenção do Poder Central para restringir a liberdade municipal; a melhor maneira de fortalecer o município era dar maiores meios de ação à sua instituição política própria: a Câmara Municipal.

## 2.2. O PAPEL DO ESTADO

Apontei acima que Tavares Bastos e Uruguai apresentavam concepções profundamente distintas do papel do Estado e de sua

<sup>84</sup> Vários autores chamam a atenção para o papel dos presidentes de província na engrenagem centralizadora do Segundo Reinado. Dentre eles, Eul-Soo Pang e Ron L. Seckinger (em "The mandarins of Imperial Brazil") salientam a alta rotatividade dos presidentes de província, como meio de treinamento da elite, e como forma de reforçar os laços de dependência entre os políticos e o imperador, evitando que se criassem fortes laços políticos nas províncias.

<sup>85</sup> Uruguai já havia proposto a instituição de Conselhos de Província e de agentes administrativos nos municípios em um relatório escrito em 1858,

relação com a sociedade. É interessante observar a maneira como cada um desenvolve a sua argumentação para defender seu modelo de organização do Estado.

O ponto de partida, comum a ambos, é o reconhecimento da ausência, entre nós, da tradição do self-government e da "educação cívica" que a acompanha. Na origem desta realidade está o fato de termos sido colonizados pela monarquia absolutista portuguesa. Diz Uruguai, em seu *Ensaio*: "Herdamos a centralização da Monarquia Portuguesa. Quando veio a Independência e com ela a Constituição que nos rege (...) não tínhamos, como a formaram os ingleses por séculos, como a tiveram herdada os Estados Unidos, uma educação que nos habilitasse para nos governarmos a nós mesmos; não podíamos ter adquirido os hábitos, e o senso prático para isso necessários"<sup>86</sup>. Se Uruguai se limita a constatar que fomos herdeiros de uma estrutura centralizada de poder, Tavares Bastos, por sua vez, tece no seu panfleto "Os Males do Presente e as Esperanças do Futuro" uma crítica ácida à sociedade e à política portuguesas do século XVI. Na tripla de Tocqueville, ele observa que "a história interna da metrópole aclara a fisionomia da colônia". Se os emigrantes que povoaram o Brasil já vinham imbuídos da "depravação moral" existente em Portugal, a forma centralizadora e "egoísta" com que a metrópole efetuou a colonização veio configurar aqui um quadro desolador: "Se alguma coisa explica o embrutecimento do Brasil até o começo do século presente, a geral depravação e bárbara aspereza de seus costumes, e, portanto, a ausência do que se chama espírito público e atividade empreendedora, é de certo o sistema colonial"<sup>87</sup>. À diferença de Uruguai, Tavares Bastos chama a aten-

a pedido do marquês de Olinda, chamado "Bases para melhor organização das Administrações Provinciais".

<sup>86</sup> Idem, p. 346.

<sup>87</sup> Tavares Bastos, *Os Males do Presente e as Esperanças do Futuro*, São Paulo: Cia. Editora Nacional, Brasília: INL, 1976, p. 31.



ção para o efeito nocivo da escravatura como elemento componente da sociedade estabelecida no Brasil pelo colono português. Tanto Tavares Bastos como Uruguai têm em vista, como parâmetro para comparação, os modelos inglês e americano de organização social e política. Ambos inspiram-se na descrição que Tocqueville faz da sociedade americana, e seguindo seus passos exaltam o *self-government* como a fonte de educação cívica, de virtudes públicas e, mais do que isso, de liberdade.

Para além desse "ponto de partida" comum aos dois autores, começam divergências importantes no olhar que cada um lança sobre a história do Brasil, mais especificamente sobre a experiência descentralizadora da Regência e a reação centralizadora que a sucedeu.

A diferença entre os olhares de um e outro pode ser localizada no fato de que Uruguai, ao contrário de Tavares Bastos, toma o nosso "caráter nacional" — a falta de tradição de autogoverno, a carência de educação cívica do povo — como o elemento explicativo central de toda a sua análise e argumentação. O erro histórico dos liberais, pensava ele, era considerarem que o despotismo provinha sempre de cima, do abuso da autoridade, e nunca do povo, independentemente de sua educação e seus hábitos<sup>88</sup>.

No caso brasileiro, a reforma descentralizadora procurara adaptar instituições próprias dos Estados Unidos em um país que não tinha as pré-condições básicas para suportá-las. Assim é que o chamado Código do Processo, de 1832, entregara importantes atribuições aos juízes de paz, "filhos da eleição popular" e portanto "criaturas da cabala de uma das parcialidades do lugar"<sup>89</sup>. Independentes do Poder Administrativo por serem eleivos, eram eles autores dos maiores arbítrios e atentados aos direitos individuais.

Do mesmo modo, o Ato Adicional de 1834<sup>90</sup> e principalmente a "inteligência" que lhe foi dada — atribuindo às Assembleias

<sup>88</sup> Visconde de Uruguai, *Ensaio sobre o Direito Administrativo*, p. 383.

<sup>89</sup> *Idem*, p. 371.

Provinciais o poder de legislar e nomear para empregos relativos a objetos do Poder Central —, criou uma descentralização excessiva, "que entregava às facções que se levantassem nas províncias o Poder Executivo Central de mãos e pés atados". O sistema político formado após o Ato Adicional, marcado pela onipotência das facções instaladas nas províncias, é descrito detalhadamente pelo visconde de Uruguai: "Sucedia vencer as eleições uma das parcialidades em que estavam divididas as nossas províncias. A Maioria da Assembleia Provincial era sua. Pois bem, montava o seu partido, e por exemplo, depois de nomeados para os empregos e postos da Guarda Nacional homens seus, fazia-os vitálícos. Amontoava os obstáculos para que o lado contrário não pudesse para o futuro governar. Fazia juízes de paz seus, e Câmaras Municipais suas. Estas autoridades apuravam os jurados e nomeavam indirectamente, por propostas, os Juizes Municipais, de Órfãos e Promotores. Edificava-se um castelo inexpugnável, não só para o lado oprimido, como ainda mesmo para o governo central"<sup>90</sup>.

A Lei de Interpretação de 1840, abrindo caminho para a reforma da administração da Justiça e a reforma da Guarda Nacional, veio tentar remediar uma situação em que, segundo Uruguai, a anarquia social punha em risco a própria integridade do Império e, mais ainda, ameaçava os direitos individuais dos cidadãos. Em um país como o Brasil, sem tradição de autogoverno, sem educação cívica, o mundo da política era um mundo desvirtuado

<sup>90</sup> *Ibid.*, p. 380. Oliveira Vianna, em muitos aspectos herdeiro do pensamento político de Uruguai, faria em *Populações Meridionais do Brasil* (Rio de Janeiro: José Olympio, 1952) a seguinte descrição do sistema montado a partir de 1834: "Realmente, o fato da consolidação do poder provincial pelo Ato Adicional não destrói o caudilhismo. Em vez disso, esmagado no município, ele surge, mais temível ainda, na província. Das liberalidades do Código do Processo nascem miríades de caudilhos locais. Das liberalidades do Ato Adicional nasce um só e grande caudilho, o caudilho provincial, o chefe dos chefes da caudilhagem local" (p. 209).

e perigoso, sujeito às paixões mesquinhas das facções nascidas nas localidades — onde faltavam homens públicos capazes de agir visando ao interesse público. Em tal país, descentralizar o poder, em detrimento do poder central e de seu “braço”, o aparato administrativo, era gerar a anarquia e eliminar a única garantia dos cidadãos contra o ataques aos seus direitos individuais.

É interessante notar que, ao partir do “estado social” dos brasileiros como um elemento explicativo central de sua análise, Uruguai mostra-se seguidor do tipo de análise feito por Tocqueville em *A Democracia na América*. É bom lembrar que Tocqueville parte do estudo do “estado social” dos americanos — estado social “democrático” — para depois pensar nas consequências de tal estado na esfera político-institucional.

Tavares Bastos inverte o argumento de Uruguai. O seu olhar sobre a história do Brasil e os males que afligem o país não é orientado fundamentalmente pelo nosso “estado social”. Não é a ele, por si só, que se devem atribuir os nossos males, e nem é “de baixo” que vêm os maiores atentados à liberdade: é de cima, da estrutura centralizada de organização do poder. A esse respeito, Luiz Werneck Vianna escreve uma observação interessante: “Esse cultor de Tocqueville está mais próximo das reflexões de *O Antigo Regime e a Revolução* do que as de *A Democracia na América*. A inexistência da *township* americana não se constitui na sua variável explicativa central, e sim a natureza do Antigo Regime e a sua restauração realizada pela chamada Lei de Interpretação do Ato Adicional, de 1840, que veio interromper a experiência liberal de descentralização do poder (...)”<sup>91</sup>.

A Lei de Interpretação foi apenas o primeiro passo da reação conservadora, condenada enfaticamente por Tavares Bastos; vieram depois a Lei de 3 de dezembro de 1841, que reformou o

<sup>91</sup> Luiz Werneck Vianna, “Americanistas e Iberistas: a polémica de Oliveira Vianna com Tavares Bastos”. In: *O Pensamento de Oliveira Vianna*, p. 366.

Código do Processo, e a reforma da Guarda Nacional, de 1850. Tavares Bastos ataca o sistema de organização administrativa e política montado a partir de 1840 por todos os lados possíveis: o “vício da uniformidade”, o falseamento do sistema representativo, as usurpações contra a autonomia das províncias, o retardamento do desenvolvimento material e moral do país... O seu livro *A Província* é inteiro um protesto contra este sistema.

O Ato Adicional, “amputado” pela reação centralizadora, é exaltado por Tavares Bastos: “Por meio dele, as províncias brilharam no firmamento do Império, verdadeiras estrelas, com luz própria, cada uma; e não como planetas opacos sobre que se reflète a esmola de luz do astro que o acaso colocou no centro”<sup>92</sup>.

O autor reconhece que o Ato Adicional trazia em si algumas “deficiências práticas”, principalmente no tocante à distribuição de competências entre poderes provinciais e poderes gerais — muito embora não se tivesse nunca, como queriam os conservadores, chegado a um estado de “anarquia legislativa” e perigo de dissolução do Império. Os ajustes necessários, porém, far-se-iam com o tempo, se a experiência descentralizadora não tivesse sido tolhida pela lei de 1840.

É esta, aliás, a ideia que permeia toda a argumentação de Tavares Bastos: a liberdade — e aqui ele se refere à liberdade política — como meio de aprendizado e aperfeiçoamento constantes. Podá-la significava perpetuar nosso estado social atrasado. O nosso problema maior não residia, então, nesse estado social herdado da colônia; o mal maior era termos adotado um sistema de organização do poder que eliminava a possibilidade de superar o atraso.

Uma vez expostas visões divergentes sobre a realidade brasileira, identificadas as fontes de nossos males, quais são as soluções propostas por Tavares Bastos e Uruguai para resolvê-los?

Se Uruguai cita Tocqueville para exaltar o modelo americano de *self-government* e lembrar o valor das instituições municipais,

<sup>92</sup> Tavares Bastos, *Cartas do Solitário*, p. 31.

pais como “escolas de liberdade”, não é por acaso que ele escolhe o seguinte trecho da obra de Tocqueville: “A liberdade municipal escapa, para assim dizer, aos esforços do homem. É raro que seja criada pelas leis; nasce de algum modo por si mesma. São, a ação contínua das leis e dos costumes, as circunstâncias e sobretudo o tempo, que conseguem consolidá-la”<sup>93</sup>. Traduzindo: não somos um povo habilitado para o *self-government*, e não há ordenamento jurídico-institucional capaz de mudar esta realidade, pelo menos a curto e médio prazos.

Além disso, o visconde observa que o princípio da autonomia, base do sistema político-administrativo americano e inglês, está em oposição frontal com o nosso sistema. Misturar os dois sistemas “de modo que se combatam e prejudiquem mutuamente” seria “introduzir a anarquia no país”. Isto não impede, continua Uruguai, que seja conveniente dar “alguma expansão, temperada com ajustes corretivos” à parte de *self-government* contra as nossas instituições, “habitando assim o nosso povo ao uso de uma liberdade prática, séria, e tranquila”<sup>94</sup>.

De qualquer forma, cumpre sempre levar em conta a realidade e procurar o modelo de ordenamento político mais adequado à nossa tradição, nossa índole. Adotado esse modelo, restará esperar que com o tempo se desenvolva na população o espírito público, indispensável a qualquer organização fundada sobre o *self-government* — preferível em tese. E o modelo mais adequado à nossa realidade é um modelo próximo ao francês, com uma administração organizada hierarquicamente. Esta organização hierarquizada da administração, base do chamado “sistema preventivo”, é o principal corretivo contra os possíveis abusos da autoridade, contra os ataques à liberdade individual, em um país como o nosso, onde é arraigado o “hábito da impunidade”. No

<sup>93</sup> Visconde de Uruguai, *Ensaio sobre o Direito Administrativo*, p. 405.

<sup>94</sup> Idem, p. 412.

ADMA

elogio ao sistema francês, Uruguai reitera a sua visão sobre a administração como terreno neutro e eficaz contra as idas e vindas das “paixões populares”, as quais está sujeito o mundo da política.

Entre liberdade civil e liberdade política, Uruguai faz uma opção clara pela primeira. Comparando o sistema francês com o americano, diz Uruguai: “Cada indivíduo tem menos ingerência nos negócios públicos, porém o seu direito está mais resguardado e garantido do que em muitos países que se dizem livres (...) A França não goza de uma completa liberdade política, mas não há talvez país melhor administrado, e onde a segurança pessoal, o direito de propriedade, e a imparcialidade dos tribunais sejam melhor assegurados e garantidos”<sup>95</sup>.

Tomando, então, como eixo de sua argumentação o fato de não ser o brasileiro um povo habilitado para o *self-government*, Uruguai propõe um modelo de Estado próximo ao francês, muito embora reconheça que esse sistema é, em muitos pontos, excessivamente centralizado. A inspiração no modelo francês, diz ele, não deve implicar “copiá-lo servilmente como o temos copiado”, mas sim “acomodá-lo com critério, como convém ao país”<sup>96</sup>.

Em um trecho de *A Província*, Tavares Bastos parece estar respondendo diretamente a Uruguai: “Negam ao país aptidão para governar-se por si, e o condenam por isso à tutela do governo. É pretender que adquiramos as qualidades e virtudes cívicas, que certamente nos faltam, sob a ação estragadora de um regime de educação política que justamente gera e perpetua os vícios opostos”; e afirma: “Estamos bem longe de ‘declarar um povo para sempre incapaz em razão de uma enfermidade orgânica e incurável’. Fora negar o progresso ou afirmar a imutabilidade dos destinos”<sup>97</sup>.

<sup>95</sup> Ibid. p. 417.

<sup>96</sup> Ibid., p. 418.

<sup>97</sup> Tavares Bastos, *op. cit.*, p. 31.

Tavares Bastos se recusa a "afirmar a imutabilidade dos destinos", mas por outro lado reconhece os males de nosso estado social, o peso da herança colonial. Qual a saída?

A saída encontrada por Tavares Bastos é uma saída pelo alto. A sua chave consiste em acreditar que boas leis podem, sim, "mudar os destinos". É sobre esse pano de fundo que ele elabora seu amplo programa de reformas econômicas, sociais, político-institucionais — desde a liberdade de cabotagem até a instituição do federalismo monárquico.

Ao lado do "governo" sem adjetivos, identificado com a onipotência do Estado, negativo por princípio, Tavares Bastos faz figurar o "bom governo", aquele capaz de realizar as reformas de que necessitamos. É no governo "sábio e forte" que ele localiza, em *Os Males do Presente*, a possibilidade de superação de nosso estado social atrasado.

Em *A Província* aparece com clareza a idéia de que um bom ordenamento político-institucional é capaz de gerar uma boa sociedade. Da mesma forma que na consideração dos nossos males, também na da possibilidade de sua superação o político-institucional tem predomínio sobre o social como fator explicativo central: eletividade dos presidentes de província, Assembléias Provinciais bicamerais, extinção do Conselho de Estado, escolha dos senadores do Império pelas Assembléias Provinciais (dois por província), fontes de renda provincial alargadas — são itens que compõem a agenda de reformas proposta por Tavares Bastos, conformando um novo modelo de organização do poder público. Assim, a maior contribuição do *bom governo* é criar o *bom ordenamento político-institucional*, baseado na instituição do federalismo monárquico, dando com isto à sociedade as condições de se autogovernar e, através do autogoverno, civilizar-se.

Mas enquanto não atingimos a civilização, a mão forte do "bom governo" ainda preserva um outro papel fundamental: o de contribuir diretamente para a superação do atraso, intervindo em áreas como instrução pública, emancipação do trabalho escravo, política de imigração — principalmente nas regiões mais

necessitadas do país. Nesse ponto, fica clara a barreira que separa Tavares Bastos do movimento republicano emergente.

Em comum com Uruguai, a crença de que o poder político de alguma maneira molda a nação. Mas enquanto Uruguai propõe a via da tutela, Tavares Bastos aponta a saída da reforma — no âmbito, é claro, do contexto monárquico.

### 2.3. OS MEANDROS DO DEBATE

Seguindo as grandes linhas do debate entre Tavares Bastos e Uruguai, ficam ressaltadas diferenças importantes nas visões dos dois autores: sobre o binômio centralização/descentralização política e administrativa, sobre o papel do Estado e sua relação com a sociedade. Mas o próprio Tavares Bastos reconhece que Uruguai faz, em seu último livro, uma crítica da excessiva centralização vigente. Até onde vai esta "revisão" empreendida por Uruguai? Como já foi dito, esta concessão à descentralização fica limitada, de saída, pelo fato de o autor considerar a província como uma unidade mais administrativa do que propriamente política. Examinando algumas questões concretas discutidas pelos dois autores, será possível enxergar com mais clareza onde estão suas opiniões convergentes e, por outro lado, em que pontos estão suas divergências irreconciliáveis.

O visconde de Uruguai termina o seu *Ensaio sobre o Direito Administrativo* fazendo uma ressalva sobre a adoção do sistema administrativo francês pelo Brasil: "Cumpré admiti-lo de modo que a sua excessiva centralização não prejudique o direito garantido pelo artigo 71 da Constituição, e artigo 1 do Ato Adicional, o que tem todo o cidadão de intervir nos negócios da sua Província e Município, que são imediatamente relativos a seus interesses particulares. Cumpré distinguir acuradamente quais sejam esses negócios para evitar confusão, usurpações e conflitos, e, a respeito deles, dar mais largas ao *self-government*, reservada sempre ao poder central aquela fiscalização e tutela que ainda mais indispen-

sâves são em países nas circunstâncias do nosso, porém de modo que essa fiscalização e turela não embarquem o andamento dos negócios e sobretudo dos pequenos.”<sup>98</sup>

Em um capítulo anterior, o autor já havia observado que em país tão grande e mal povoado como o Brasil, era importante que as localidades pudessem, na medida do possível, gerir seus negócios particulares. A sua segunda grande obra, *Estados Práticos sobre a Administração das Províncias no Brasil*, representa justamente um esforço para distinguir quais são esses assuntos provinciais, separando-os dos negócios gerais. Como seu nome indica, trata-se de um trabalho muito menos teórico do que o primeiro, voltado para a descrição e análise do funcionamento concreto do sistema político-administrativo. Utilizando como principal material de análise as consultas às sessões do Conselho de Estado relativas a leis provinciais, Uruguai procura evidenciar as consequências práticas do Ato Adicional, desde a sua promulgação até meados da década de 1860 — passando portanto pela Lei de Interpretação do Ato Adicional, de 1840.

O livro tem uma estrutura simples: depois da introdução e do título preliminar onde o autor discute brevemente “como deve ser entendido o Ato Adicional”, o primeiro título é dedicado à organização das Assembleias Provinciais (Eleição, Regimento Interno, às atribuições dos Legislativos provinciais. Percorrendo cada uma das atribuições definidas nos artigos 10 e 11 do Ato Adicional, Uruguai procura mostrar a forma pela qual, na prática, essas atribuições têm sido interpretadas, antes e depois da lei de 1840. A terceira parte trata dos meios de defesa previstos no Ato Adicional, dos Poderes Geral e Provincial para reprimir e nulificar os abusos cometidos pelas Assembleias Provinciais; o autor procura mostrar que esses meios são ineficientes, e por que motivos.

Tavares Bastos, em *A Província*, dialoga com Uruguai com

<sup>98</sup> Visconde de Uruguai, *op. cit.*, p. 418.

base principalmente nesta sua segunda obra. Examinando alguns pontos mais relevantes deste diálogo, poderemos ter uma idéia mais precisa sobre o modelo ideal de organização do poder imaginado por cada um dos autores.

### 2.3.1. Atribuições legislativas das Assembleias Provinciais

Tavares Bastos enumera uma série de atribuições das Assembleias Provinciais, reconhecidas expressamente pelo visconde de Uruguai, muitas vezes contra a orientação do Conselho de Estado. De fato, já no título preliminar de seu livro de 1865, Uruguai expõe o princípio que deveria nortear a interpretação do Ato Adicional — e que, segundo ele, serviu de base à lei de 1840. As atribuições conferidas às Assembleias Provinciais pelos artigos 10 e 11 do Ato Adicional, diz ele, devem ser entendidas como compreensivas das faculdades ou meios necessários para conseguir os fins que lhes foram encarregados. Ou seja: para interpretar uma determinada atribuição, é preciso antes atentar para a razão, o fim pelo qual esta atribuição foi criada; a partir daí, cumpre reconhecer à Assembleia Legislativa todas as faculdades necessárias para o cumprimento deste fim — mesmo não estando tais faculdades inscritas textualmente na legislação.

Uruguai reconhece que o Conselho de Estado, ao examinar as leis provinciais submetidas à sua apreciação, muitas vezes não tem seguido esta orientação, deixando as atribuições das Assembleias Provinciais “mancas e imperfeitas”, dependentes de complementos da Assembleia Geral. E enumera uma série de casos em que as atribuições dos Legislativos provinciais poderiam ter uma inteligência mais “larga”. Assim, por exemplo, a atribuição conferida pelo Ato Adicional às Assembleias Provinciais de legislar sobre instrução pública, deveria incluir a faculdade de determinar, nos regulamentos sobre esta matéria, penas contra os delitos e contra-venções, mesmo que estas penalidades não estejam previstas no Código Criminal. Da mesma forma, poderia ser reconhecido às As-

sembléias Provinciais o direito de criar Conselhos permanentes de instrução pública para fiscalizarem as aulas das províncias (§ 171). Dever-se-ia, igualmente, permitir aos estabelecimentos provinciais de instrução conferirem o grau de bacharel em Letras (§ 171).

Um outro exemplo é relativo à polémica atribuição das Assembléias Provinciais de criar empregos provinciais: deve-se, segundo Uruguai, permitir às Assembléias Provinciais a faculdade de conceder aposentadoria (§ 407) e pensão por serviços prestados à província (§ 408).

Na mesma linha, o autor reconhece que, se as Assembléias Provinciais têm a atribuição exclusiva de decretar a suspensão e demissão dos magistrados, a elas também compete estabelecer o processo a ser observado nesses casos (§ 521). No tocante à atribuição de “fixar a força policial da província”, Uruguai observa que esta deveria incluir a faculdade de organizar a força policial, definir sua estrutura, marcar-lhe as regras e sanções correspondentes.

Outro exemplo, relativo à atribuição das Assembléias de legislarem sobre impostos: esta atribuição deve, diz Uruguai, ser complementada pela faculdade de estabelecer sanções aos recalcitrantes. Embora os Legislativos provinciais não possam, para a arrecadação judicial de seus impostos, criar juízes novos, particulares seus, ou estabelecer uma nova ordem de processo, eles deveriam poder encarregar os tribunais e juízes criados por leis gerais da arrecadação judicial de suas rendas, bem como escolher, entre as formas de processo previstas na legislação geral, aquela mais conveniente. As Assembléias Provinciais também deve ser dado o direito de criar agentes seus para a arrecadação não-judicial e a fiscalização de suas rendas (§ 266).

Sobre os orçamentos provinciais, Uruguai protesta veementemente contra o fato de vários presidentes de província prorrogarem as leis de orçamento das respectivas províncias, quando por algum motivo — em geral em consequência de lutas entre presidentes de província e Assembléias Provinciais — as Assembléias não votam o orçamento anual. Prorrogar uma lei, diz ele, é o mesmo que fazer uma lei nova. Tais medidas constituem uma

“flagrante e parente usurpação” do Poder Legislativo provincial pelo governo geral e os presidentes de província

Finalmente, no tocante às obras públicas, o visconde sustenta que, embora não prevista no Ato Adicional, a faculdade de conceder privilégios a empresas dispostas a emprender tais obras — como navegação dos rios e construção de estradas — deve ser garantida às Assembléias Provinciais, como parte da atribuição de legislar “sobre obras públicas, estradas e navegação no interior da respectiva província, que não pertencam à administração geral do Estado” (Ato Adicional, art. 10, § 8).

Uruguai termina o título preliminar com uma observação que bem poderia caber na boca de um membro do Partido Liberal, aliás citada por Tavares Bastos em *A Província*: “O fim do Ato Adicional (fim santo e justíssimo) foi depositar nas Províncias suficiente força, suficientes meios, bastante autoridade para poderem por si aviar, sem as longas morosidades de um só centro, certos negócios provinciais, e a respeito deles, uma vez que se contivessem nas ratas traçadas pela Constituição, torná-las independentes até da Assembléia Geral”<sup>99</sup>.

No entanto permanecem, ainda no tocante às atribuições das Assembléias Provinciais, alguns pontos claros de divergência entre Uruguai e Tavares Bastos. Os principais dizem respeito a três temas cruciais: a organização policial e judiciária; as municipalidades; e os impostos provinciais.

a) Quanto ao primeiro ponto, cabe lembrar que a Lei de Interpretação do Ato Adicional, de 1840, tinha entre seus principais objetivos impedir que as províncias continuassem a legislar sobre a organização policial e judiciária. Dois artigos dessa lei vieram “interpretar” os parágrafos 7 e 11 do artigo 10 do Ato Adicional, que conferiam às Assembléias Provinciais o direito de legislar sobre “a criação, supressão e nomeação para os empre-

<sup>99</sup> Visconde de Uruguai, *Estados Práticos sobre a Administração das Províncias no Brasil*, vol. 1, p. 27.



gos municipais e provinciais, e estabelecimento de seus ordenados (§ 7)”, e sobre “os casos e a forma por que poderão os presidentes das provincias nomear, suspender e ainda mesmo demittir os empregados provinciais (§ 11)”. A segunda parte do parágrafo 7 definiu como empregos municipais e provinciais todos os existentes nas provincias e municipios, à exceção de alguns citados nominalmente. A lei de 1840 determinou que a attribuição prevista no parágrafo 7 somente dizia respeito “ao número dos empregos, sem alteração de sua natureza e attribuições, quando forem estabelecidos por leis gerais relativas a objetos sobre os quais não podem legislar as referidas assembleias”. Do mesmo modo, ficou determinado que o parágrafo 11 somente comprehendia “aqueles empregados provinciais, cujas funções são relativas a objetos sobre os quais podem legislar as assembleias legislativas da provincia, e por maneira nenhuma aqueles que são criados por leis gerais relativas a objetos da competência do poder legislativo geral”. O autor enumera uma série de “excessos” dos Legislativos provinciais cometidos antes de 1840, notadamente no que diz respeito à organização judiciária e policial: legislação sobre a nomeação de officiais da Guarda Nacional, criação de prefeitos, de novas formas de processo civil e criminal, modificações nas competências dos juizes de paz e dos juizes de direito, dentre outros.

Como já foi dito, a lei de 1840, segundo Uruguai, veio dar cabo a uma situação de anarquia, em que as Assembleias legislativas sobre empregos “relativos a objetos de competência do poder legislativo geral”. O autor enumera uma série de “excessos” dos Legislativos provinciais cometidos antes de 1840, notadamente no que diz respeito à organização judiciária e policial: legislação sobre a nomeação de officiais da Guarda Nacional, criação de prefeitos, de novas formas de processo civil e criminal, modificações nas competências dos juizes de paz e dos juizes de direito, dentre outros.

A uniformidade da organização judiciária e policial em todo o Império é um princípio do qual Uruguai em nenhum momento abre mão, mesmo nessa obra de “reação contra a reação de 1840”. Por isso é que, mesmo admitindo que as Assembleias Provinciais podem proceder à arrecadação judicial dos impostos provinciais, ele observa que as mesmas Assembleias não estão autorizadas a criar juizes novos, próprios seus, para esse fim, e nem decretar uma nova ordem de processo; o que elas podem fazer, como já foi observado, é encarregar juizes criados por leis gerais dessa arrecadação, seguindo uma forma de processo também prevista na legislação geral.

O mesmo princípio é invocado pelo autor ao defender a interpretação restritiva do primeiro parágrafo do artigo 10 do Ato Adicional, segundo o qual competiria às provincias legislar sobre “a divisão civil, judiciária e eclesiástica da respectiva provincia”. Esta attribuição, diz o autor, vem dando margem a inúmeros abusos das Assembleias Provinciais. Além do aumento das despesas gerais pela multiplicação do corpo de funcionários — todos os juizes são considerados funcionários gerais —, a criação indiscriminada de comarcas (divisões judiciárias), municipios (divisões administrativas e judiciárias) e paróquias (divisões eclesiásticas e civis) apresenta o grave inconveniente de modificar a organização civil, eclesiástica e judiciária do Império, que deve ser uniforme e determinada por leis gerais. Diz Uruguai: “A divisão em comarcas, municipios e freguesias é geral a todo o Império. É a base de toda a legislação geral. Se cada provincia legislar sobre as condições dessas divisões, sem que haja um padrão, serão diversas em todo o Império, e mal poderia se assentar, e jogar a legislação geral”<sup>100</sup>. No caso específico das divisões meramente judiciárias (comarcas), Uruguai vai mais longe, afirmando que a faculdade de criar tais divisões — e não só estabelecer suas condições — deveria ter sido conservada à Assembleia Geral.

Quanto à policia, o autor sequer admite a existência legal de um “policia provincial”. Diz ele: “O que é policia peculiar da provincia? Pretendia-se outrora que havia policia provincial. Onde está a idéia, o tipo dessa policia na nossa legislação? Temos a idéia, o tipo de policia municipal na lei do 1º de outubro de 1828. Mas da policia provincial onde? Havia de constituir-se forçosamente com usurpações da geral”<sup>101</sup>.

Tavares Bastos, em *A Provincia*, apresenta um ponto de vista completamente diverso. O Ato Adicional, diz ele, rejeitou o princípio da uniformidade judiciária ao declarar provinciais “todos os

<sup>100</sup> Idem, p. 185.

<sup>101</sup> Ibid., p. 210.

empregos existentes nos municípios e províncias; à exceção (quanto aos de justiça) dos cargos de membros das relações e tribunais superiores". Os juizes de primeira instância — o juiz de paz, o municipal, o de órfãos e o de direito — deveriam portanto pertencer à ordem provincial, enquanto os dos tribunais superiores pertenciam à ordem geral. Por consequência, à província deveria caber — e cabia, antes de 1840 — marcar as condições e atribuições desses cargos, consagrando o princípio da divisão do Judiciário em provincial e geral. Enquanto puderam gozar desse direito, continua Tavares Bastos, as províncias de fato empreenderam reformas na organização da justiça e da polícia, alterando a organização dada pelo Código do Processo. Essas reformas, no entanto, longe de se aproximarem do modelo americano de justiça eletiva, caminharam no sentido de reforçar o poder das autoridades de nomeação do poder executivo: o juiz de direito e o juiz municipal. Várias Assembleias criaram o cargo de prefeito — administrador municipal, agente do presidente de província, algumas vezes com atribuições policiais e judiciárias — exercendo um papel próximo ao "agente administrativo", proposto pelo próprio visconde de Uruguai. Tavares Bastos cita vários exemplos para demonstrar que as leis provinciais promulgadas antes de 1840 relativas à justiça e à polícia nada tinham de "anárquicas", conforme clamavam os conservadores.

A lei de 3 de dezembro de 1841 é a responsável pela "odiosa" organização judiciária e policial: "A atual organização da polícia é, quanto a nós, condenável por dois motivos igualmente: porque está um poder imenso, o poder de prender, processar e julgar, confiado às mãos de instrumentos do governo, — sistema primitivo, sistema de povos bárbaros; e porque, regendo-se por lei uniforme em todo o Império, acha-se a polícia constituída sobre o princípio da hierarquia administrativa: dupla e formidável centralização"<sup>102</sup>. Contra esta organização, Tavares Bastos observa que deveria caber às províncias a decisão sobre a melhor

<sup>102</sup> Tavares Bastos, *A Província*, p. 111.

forma de organizar a polícia nos seus respectivos municípios. Embora não seja aconselhada a adoção do princípio de polícia eletiva em todo o Império, é injusto, diz ele, privar as províncias "superiores em civilização" dessa liberdade.

Quanto à ordem judiciária — estreitamente vinculada à policial —, o autor defende, como já foi dito, a sua divisão em geral e provincial. Os Códigos Civil, Comercial e Penal, a organização dos tribunais superiores, as garantias constitucionais da liberdade individual — tais são as regras gerais e uniformes em todo o Império. O restante, a organização judiciária em suas instâncias inferiores, o provimento e o pagamento de seus funcionários, a decisão sobre as formas de processo a serem adotadas no nível e no crime, tudo deveria caber às províncias, de acordo com suas respectivas peculiaridades.

Vendo no Judiciário uma das maiores garantias do cidadão contra os ataques aos seus direitos civis e políticos, Tavares Bastos insiste na necessidade de empreender uma reforma no sentido de quebrar o elo que submete toda a organização policial e judiciária às decisões do ministro da Justiça, e garantir a independência desse poder em relação ao governo central: polícia a cargo da província, com comissários eletivos onde for possível, Justiça dividida em provincial e geral, além de novas regras relativas ao provimento e promoção dos juizes<sup>103</sup>.

Uma outra questão correlata à da organização policial e judicial, lembrada por Uruguai e Tavares Bastos, é a da organização da Guarda Nacional. Uruguai cita vários exemplos de "abusos" cometidos pelas Assembleias Provinciais nesse campo, notadamente legislando sobre a nomeação de oficiais da Guarda

<sup>103</sup> Em 1873, Tavares Bastos redigiria um projeto de "Constituição da Magistratura", abandonando a "solução radical" proposta em *A Província*, de separação da Justiça em provincial e geral. Admitindo todos os juizes como funcionários gerais, o autor se inspira na Constituição belga para propor regras relativas à nomeação e à promoção de juizes, de modo a garantir sua independência em relação ao poder executivo.



Nacional. Algumas Assembléias, por exemplo, modificaram as regras definidas pela lei de 1831 que criou a Guarda Nacional, transferindo ao presidente da província ou às Câmaras Municipais a nomeação dos postos que eram eletivos. Criada por lei geral, a Guarda Nacional não estaria, segundo Uruguai, incluída entre as atribuições legislativas das províncias, definidas nos artigos 10 e 11 do Ato Adicional. Uruguai baseia-se aqui, na sua argumentação, no artigo 12 do Ato Adicional, que proíbe as províncias de legislarem sobre “impostos de importação, nem sobre objetos não incluídos nos dois precedentes artigos”.

Tavares Bastos contra-argumenta baseando-se mais um vez no polémico parágrafo 7 do artigo 10 do Ato Adicional, que autoriza às províncias legislar sobre a criação, supressão e nomeação de empregados provinciais e municipais. Somente o comandante superior da Guarda Nacional seria, conforme este dispositivo, considerado empregado geral, fora da alçada do poder provincial. Ao governo geral competiria fixar a organização e disciplina geral desta instituição. Mas é às Assembléias Provinciais que caberia definir as regras relativas à nomeação, suspensão e demissão de todos os demais oficiais, sendo-lhes inclusive permitido modificar as regras instituídas pela lei de 1831 — anterior ao Ato Adicional. Indo mais longe, Tavares Bastos defende a abolição da Guarda Nacional e sua substituição por uma “guarda cívica” municipal. A lei de reforma da Guarda Nacional, de 19 de setembro de 1850, que para Uruguai veio dar um paradeiro às usurpações das Assembléias, representou para Tavares Bastos a “segunda reação conservadora”, que enterrou de uma vez por todas a liberdade do voto: eliminou definitivamente o princípio eletivo para o provimento dos postos inferiores da Guarda Nacional, e feriu o Ato Adicional ao retirar esta instituição da alçada dos poderes provinciais, organizando a Guarda Nacional a partir de um sistema hierárquico movido pelo governo central.

b) Outra questão sobre a qual há divergências profundas entre Tavares Bastos e Uruguai diz respeito à municipalidade, ou

mais precisamente à relação entre província e município. O Ato Adicional, no seu artigo 10, fixou entre as atribuições das Assembléias Provinciais a de legislar sobre “a polícia e economia municipal, precedendo proposta das Câmaras”. Aos Legislativos provinciais competiria legislar sobre a fixação das despesas municipais e os impostos para elas necessários; e sobre a criação e supressão dos empregos municipais. Caberia a eles também, pelo Ato Adicional, autorizar a contratação de empréstimos aos municípios. Para as leis provinciais relativas e estas atribuições, não seria necessária a sanção do presidente da província. Como já foi dito anteriormente, o visconde de Uruguai, já em seu *Ensaio sobre o Direito Administrativo*, recorre a Tocqueville para lembrar a grandeza das municipalidades e sua importância como “escolas de liberdade”. Na crítica à geração de liberais que fez o Ato Adicional, o visconde nota que a reforma constitucional descentralizou o poder geral em benefício das províncias, mas centralizou nas Assembléias Provinciais os assuntos municipais. Influências “encasteladas” nas Assembléias Provinciais teriam promovido esta centralização dos assuntos locais em suas mãos, nas capitais das províncias: “A grande missão liberal do partido conservador tem sido de combater e derrocar esses castelos, senão a bem da liberdade (dominação) de poucos, a bem da liberdade de muitos”<sup>104</sup>.

A lei de interpretação do Ato Adicional, de 1840, fez segundo ele um favor à autonomia municipal, limitando o poder dos Legislativos provinciais de legislarem sobre assuntos municipais. De fato, como já foi observado, a lei determinou que as Assembléias só poderiam legislar sobre o número dos empregos municipais e provinciais, não sobre sua natureza e atribuições. A mesma lei esclareceu também, em seu primeiro artigo, que “a palavra municipal do artigo 10, parágrafo 4, do Ato Adicional compreende ambas as anteriores *polícia e economia*, e a ambas estas se refere

<sup>104</sup> Visconde de Uruguai, *op. cit.*, p. 208.

a cláusula final do mesmo artigo *precedendo propostas das câmaras*. A palavra polícia compreende a polícia municipal e administrativa somente, não a polícia judiciária”. De um lado, este artigo reflete a preocupação dos autores da lei em retirar a polícia da alçada da província; no tocante à polícia judiciária, o artigo reivindica a exclusividade da competência do poder geral. Ao mesmo tempo, a lei de 1840 revela também o intuito de limitar o poder de iniciativa das Assembleias Provinciais sobre assuntos municipais, vedando-lhes a possibilidade de criarem leis abrangentes aplicáveis aos municípios da respectiva província.

Mas o que Uruguai propõe como alternativa para tornar mais efetivo o poder municipal? A solução mais concreta está em seu *Ensaio sobre o Direito Administrativo*, onde ele sugere a criação de agentes administrativo no município vira consertar esse mal. Transparece aqui a idéia da extensão do poder administrativo como arma contra os abusos promovidos pelas parciaisidades políticas. Mas para além da preocupação em defender a liberdade municipal contra as influências políticas “encasteladas” nas províncias, subsiste a idéia de limitar a força de um poder intermediário interposto entre o governo geral e o poder local, estabelecendo uma forte rede de influências que escapava ao controle do poder central.

Vejamos como Tavares Bastos responde à crítica de Uruguai no tocante às municipalidades. O Ato Adicional, diz ele, quis que o regime das municipalidades fosse da competência das Assembleias Provinciais, como a melhor forma de lidar com a diversidade dos municípios. As províncias estariam mais aptas do que o poder central para decidir sobre o tipo de legislação mais adequado aos seus municípios: “A variedade sob o sistema federativo leva decidida vantagem à uniformidade administrativa, quer da monarquia centralizada, quer da república una e indivisi-

vel”<sup>105</sup>. A lei de 1840 teria restabelecido a uniformidade administrativa anterior ao Ato Adicional, impedindo as Assembleias de legislar, por medidas de caráter geral, sobre a economia e a polícia municipal, e restringindo seu poder de criar novos empregos municipais ou alterar as atribuições dos já existentes. Não podendo regular os interesses municipais por medidas de caráter geral, as Assembleias ficaram assim limitadas ao exercício de uma “impermente tutela” sobre as Câmaras Municipais.

Tavares Bastos reconhece que os artigos do Ato Adicional relativos às municipalidades mereceriam uma interpretação no sentido de aumentar a autonomia das instituições locais — porém em sentido contrário ao espírito da lei de 1840. Sobre os assuntos internos aos municípios (despesas e receitas, contratação de empréstimos, obras públicas, empregados municipais, desapropriações, polícia), deveria ser reconhecida a plena autonomia dos municípios. O autor repele a idéia da criação de um “agente administrativo” nomeado pelo presidente de província, e sugere que os próprios vereadores poderiam dividir-se em comissões executivas, ou eleger um ou mais administradores, tirados dentre si ou dos votantes do município.

Tavares Bastos não abre mão, no entanto, da influência dos Legislativos provinciais sobre as municipalidades: a eles caberia promulgar as “cartas constitutivas” de seus respectivos municípios, e seria garantido a eles o direito de anular os atos e medidas das municipalidades contrários ao “interesse público”. Da mesma forma, pode-se dizer que o autor se esquivava de responder diretamente à crítica lançada por Uruguai ao Ato Adicional: a reforma constitucional de 1834 teria representado, na verdade, uma centralização do poder, ao concentrar nas províncias atribuições que antes cabiam às instâncias locais de poder — e não ao governo central. Se Uruguai prejudica a idéia de autonomia municipal em nome do princípio da hierarquia administrativa,

<sup>105</sup> Tavares Bastos, *A Província*, p. 98.

Tavares Bastos o faz em benefício do forralhecimento político das províncias<sup>106</sup>.

c) Outro tema, crucial no debate sobre centralização e descentralização política e administrativa, e onde é possível encontrar divergências importantes entre Tavares Bastos e Uruguai, é relativo à discriminação de rendas entre os governos provinciais e o geral: a questão dos impostos provinciais.

Sobre um ponto os dois autores concordam: a divisão de rendas que prevalece desde a lei orçamentária de 31 de outubro de 1835 deixou as províncias — que assumiram uma série de novos encargos a partir do Ato Adicional — em precária situação financeira. De fato, é sabido que ao governo geral coube a “parte do leão” da matéria tributável, particularmente os impostos de importação e de exportação<sup>107</sup>. Dos impostos que sobram para as províncias, apenas dois eram mais rentáveis, e assim mesmo apenas em algumas províncias: a quota do dízimo do café, e a do açúcar<sup>108</sup>. Diante disto, várias províncias viram-se obrigadas a pedir suprimentos ao governo geral, para cobrirem seus déficits. Segundo Uruguai, de 1836 a 1845 não cessou o supri-

<sup>106</sup> Comparando o federalismo de Tavares Bastos com o de Campos Sales, Lígia Maria Osório Silva observa que: “não podemos deixar de reconhecer que preconizando não-somente a autonomia provincial e deixando a liberdade municipal à discrição desta, Tavares Bastos deixou a porta aberta para a visão republicana do federalismo”. “O federalismo de Tavares Bastos e de Campos Sales”. In: Elisa Reis, Maria Hermínia Tavares de Almeida e Peter Fry (orgs.), *Política e Cultura: Visões do Passado e Perspectivas Contemporâneas*. São Paulo: Hucitec, 1996.

<sup>107</sup> Sobre isto ver o capítulo dedicado à discriminação de rendas entre províncias e governo central no livro de Evaldo Cabral de Melo, *O Norte Agrário e o Império: 1871-1889*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira; Brasília: INL, 1984.

<sup>108</sup> Visconde de Uruguai, *Estudos Práticos sobre a Administração das Províncias no Brasil*, vol. 1, p. 144.

mento às províncias. No ano financeiro de 1840-1841, apenas três províncias puderam dispensar o auxílio do poder geral: Rio de Janeiro, São Paulo e Rio Grande do Sul. A partir do ano de 1841, quando em virtude da Lei de Interpretação do Ato Adicional várias categorias de empregados antes considerados provinciais passaram a ser considerados empregados gerais, os suprimentos declinaram progressivamente, mas não cessaram por completo até 1848. Mesmo depois, de 1851 a 1857, os orçamentos gerais teriam consignado quantias para auxiliar obras provinciais.

A precária situação financeira das províncias é reconhecida tanto por Tavares Bastos como pelo visconde de Uruguai. Mas difere o modo como cada um trata esta questão. Uruguai, mesmo reconhecendo a dificuldade financeira das províncias, não deixa de dar razão à Assembléia Geral pela lei orçamentária de 1835, que estabeleceu a divisão de rendas entre províncias e poder geral: “Quando, instaladas as Assembléias Provinciais, tratou cada uma de abrir e inventariar o embrulho que lhe fora dado, foi grande a decepção. Entretanto a Assembléia Geral tinha feito o seu dever. Cuidou primeiramente de segurar os meios para fazer marchar os negócios gerais e para manter o crédito do Império no exterior. Honra lhe seja feita”. Se a Assembléia Geral não tivesse garantido os recursos necessários ao poder geral para o desempenho de suas funções, o Império teria sido seriamente ameaçado: “À anarquia político-administrativo-judiciária que, nos primeiros anos, se seguiu ao Ato Adicional, ter-se-ia juntado a financeira. Não sei se então a União teria podido resistir e se teríamos hoje Império”<sup>109</sup>.

A necessidade de suprimentos às províncias é interpretada pelo visconde como uma prova de que o Ato Adicional, por considerações meramente “políticas” de seus autores, deu-lhes demandas atribuídas, para as quais elas não estavam economicamente preparadas. Só foi possível cessar os auxílios financeiros do governo geral quando foram consideradas gerais despesas antes tidas

<sup>109</sup> Idem, p. 243.

como provinciais, notadamente com a Guarda Nacional, com as justiças de primeira instância, e com os párocos. Seja pelo estado das rendas e da indústria das províncias, seja pela falta de “espírito de economia e de ordem” de várias Assembléias Provinciais, o fato é que a experiência, segundo Uruguai, deixou clara a incapacidade financeira das províncias para assumirem maiores encargos: “E não tem faltado quem queira fazer das Províncias uma espécie de Estados, de Naçõeszinhas! Com que recursos? Que cabeças!”<sup>110</sup>.

Tavares Bastos está do outro lado, dos que querem “fazer das províncias uma espécie de Estados”. A fraqueza financeira das províncias é vista como um problema a ser remediado, reconsi-derando-se a divisão de rendas feita em 1835. Além de romper o monopólio do governo central sobre todas as imposições diretas e indiretas, seria preciso criar novos tipos de impostos, unicamente provinciais. Estas medidas, diz o autor, seriam fundamentais para a reforma administrativa proposta, que não só devolveria às províncias os encargos que lhes foram tirados a partir de 1840, como lhes acrescentaria novas incumbências, consagrando o *self-government*. Entre os serviços que deveriam caber às províncias, estavam: o governo das províncias; o culto público; as justiças de primeira instância; a Guarda Nacional; a polícia; o auxílio a obras provinciais; subvenções à navegação a vapor; a catequese de índios; a política de apoio à imigração; a inspeção de saúde pública; garantias a companhias de estrada de ferro da Bahia e Pernambuco; o Instituto de Educandas no Pará. Quantificando as somas a serem despendidas pelas províncias nesses serviços, Tavares Bastos chega à conclusão de que a reforma tributária por ele proposta traria recursos suficientes para arcar com esses custos<sup>111</sup>.

O governo central, diz Tavares Bastos, age deliberadamente no sentido de sufocar financeiramente as províncias, consolidan-

<sup>110</sup> Ibid., p. 249

<sup>111</sup> Tavares Bastos, *A Província*, pp. 223-224.

do a centralização. Além de chamar para si todo tipo de imposições, o governo não permite às províncias que elas, como soluções provisória, imponham uma taxa suplementar sobre alguns objetos já tributados pelo governo central: “A matéria já contribuinte para a renda geral não pode se-lo também para a provincial — Conquanto confirmada várias vezes, e o tesouro suponha incontestável essa doutrina iniciada em 1842, é ela, todavia, tão arbitrária, que o próprio Sr. Uruguai não ousa adotá-la francamente, apelando para uma declaração autêntica”<sup>112</sup>. De fato Uruguai diz que a Assembléia Geral deveria se pronunciar claramente sobre este ponto, mas observa que lhe parece fora de questão a regra absoluta: “o imposto provincial não pode recair sobre matéria contribuinte para a renda geral”<sup>113</sup>.

Os impostos mais importantes no conjunto da renda pública do Império eram os de importação e exportação. É sobre esses dois impostos que se verificam as divergências mais claras entre Tavares Bastos e Uruguai.

O Ato Adicional, no parágrafo 5 de seu artigo 10, deu às Assembléias Provinciais a atribuição de legislarem sobre “a fixação das despesas municipais e provinciais, e os impostos para elas necessários, *contanto que estes não prejudiquem as imposições gerais do Estado*”. O artigo 12, por sua vez, proíbe expressamente as Assembléias Provinciais de legislarem sobre impostos de importação. Esses dois artigos foram, segundo Uruguai, sistematicamente violados desde a promulgação do Ato Adicional: “Há 30 anos que as Assembléias Provinciais têm atacado os impostos gerais, principalmente de importação e exportação. De 1841 para cá, depois que a Lei de 3 de dezembro de 1841 anulou as leis provinciais que haviam alterado a justiça e a polícia, depois que em 1845 cessou o suprimento às províncias, voltaram-se ainda mais as As-

<sup>112</sup> Idem, p. 209.

<sup>113</sup> Visconde de Uruguai, *Estudos Práticos sobre a Administração das Províncias no Brasil*, vol. 1, p. 312.

sembléias Provinciais para novas excursões no campo dos impostos gerais”<sup>114</sup>. Uruguai cita Madison, em *O Federalista*, para lembrar que a restrição aos Estados em relação aos impostos de importação e exportação é a consequência natural de se deixar ao governo federal a incumbência de regular o comércio.

No caso dos impostos de importação, Uruguai observa que as Assembleias Provinciais têm cobrado impostos: sobre produtos importados de países estrangeiros; sobre produtos importados de outras províncias; e sobre produtos importados de um município para outro da mesma província. No primeiro caso, diz ele, há violação clara do Ato Adicional (art. 12). No segundo caso, há violação do Ato Adicional quando os produtos importados de outras províncias são provenientes do exterior. O argumento, aqui, é de que mesmo não sendo cobrado no ato da entrada do produto estrangeiro no Império, o imposto repercutiria sobre o consumo e acabaria reduzindo a importação, prejudicando a renda geral e alterando as relações internacionais.

Quando os produtos não são importados do exterior, não há violação do artigo 12 do Ato Adicional, e nem prejuízo das imposições gerais. Mesmo nesse caso, contudo, o autor vê inconvenientes na taxação de mercadorias que circulam de uma província para outra, ou de um município para outro — uma guerra de impostos entre províncias e entre municípios teria péssimas repercussões sobre a indústria do país. Além disso, a imposição de taxas de uma província sobre os produtos de outra poderia ser considerada como ofensiva aos direitos desta, pois contrariaria o princípio de liberdade de comércio e indústria, garantido pela Constituição de 1824.

Mesmo assim, Uruguai reconhece a necessidade de admitir às províncias o direito de cobrar as “taxas itinerárias” — lanças sobre animais ou veículos que transportam gêneros, para serem empregadas na construção ou beneficiamento de estradas, ou

para melhorar a navegação dos rios. Esta questão, diz ele, é especialmente importante para as províncias centrais (como Minas Gerais), mal aquinhoadas na divisão de rendas estabelecida em 1835. Além de prejudicar as províncias, a proibição das taxas itinerárias sob o fundamento de que são impostos de importação seria irracional do ponto de vista econômico: “O objeto facilmente transportado por um bom caminho chega mais barato ao seu destino, embora pague taxas razoáveis, do que levado de graça por atoleiros, molhado e perdido pelas águas e lamas, com perda de animais, cada vez mais caros”<sup>115</sup>.

Tavares Bastos reconhece como renda peculiar do governo nacional os impostos de importação, entendidos em seu sentido literal: taxas de entrada de produtos estrangeiros nas alfândegas. Citando o visconde de Uruguai, Tavares Bastos afirma que muitos exemplos transcritos por ele — sobre as incursões das províncias no campo dos impostos de importação — padecem de dois defeitos: o exagero dos inconvenientes das leis provinciais; e a confusão quanto à natureza dos impostos criados pelas Assembleias Provinciais. Tender-se-ia, segundo o autor, a incluir sob a rubrica “impostos de importação” outras taxas de natureza diferente: as taxas sobre o consumo local de certos gêneros; as taxas itinerárias; e até as taxas lançadas no Rio Grande do Sul sobre cada escravo introduzido na província, medida benéfica para a emancipação do trabalho escravo. Sobre a imposição de taxas itinerárias, Tavares Bastos observa que Uruguai se inclina a reconhecer este direito às províncias, mas critica-o por negar às províncias o direito de lançarem taxas sobre produtos estrangeiros remetidos da província onde entraram primeiramente, para outra qualquer do interior do Império.

Evaldo Cabral de Melo chama a atenção para o dilema doutrinário dos liberais a respeito dos impostos de importação: se por um lado a proibição desse imposto feria as tão almeçadas fran-

<sup>114</sup> *Ibid.*, p. XI.

<sup>115</sup> *Ibid.*, p. 282.

quias provinciais, por outro lado representava um benefício a um outro grande princípio de seu ideário: a liberdade de comércio<sup>116</sup>. Tavares Bastos demonstra cautela sobre esse tema, ressaltando que mesmo as províncias devem se ater a certos limites, evitando cobrar taxas proibitivas que restringiam o consumo, atrapalhem a livre circulação de mercadorias, prejudiquem as outras províncias ou interfiram nas relações internacionais — em suma, firam o princípio econômico da liberdade de trocas. As províncias são também poderes políticos, e “todos os poderes são limitados”. Diz Tavares Bastos: “Nossa intenção não é repelir limites razoáveis à faculdade das Assembléias, mas combater as invasões do governo central”<sup>117</sup>.

Os impostos de exportação são ainda mais polêmicos que os de importação. O Ato Adicional, no artigo 12 acima transcrito, menciona unicamente os impostos de importação como sendo excluídos da competência legislativa das Assembléias Provinciais. Omitiu-se, portanto, a menção aos impostos de exportação. Por outro lado, o Ato Adicional proibiu as Assembléias de legislarem sobre impostos que prejudiquem os impostos gerais, concedendo ao Poder Legislativo geral o direito de revogar as leis provinciais enquadradas nesse caso (art. 20). É a este argumento que recorre o visconde de Uruguai para negar aos Legislativos provinciais o direito de legislarem sobre impostos de exportação: os impostos de exportação lançados pelas Assembléias seriam ofensivos aos impostos gerais. A exportação, diz ele, regula a importação, especialmente em países agrícolas como o Brasil. Afetando a importação, esses impostos ofendem os impostos gerais que sobre ela recaem — enquadrando-se no caso previsto no artigo 20 do Ato Adicional. Citando o exemplo americano, onde a Constituição proibiu expressamente os Estados de estabelecerem sem o consentimento do Congresso impostos tanto de importa-

ção como de exportação, o visconde observa que: “A razão política e econômica que se dá para os primeiros dá-se também para os segundos. E a exportação está tão estreitamente relacionada com a importação, que é indispensável que resida na mesma mão o direito de regular uma e outra, para que possa haver sistema econômico”<sup>118</sup>.

Ao citar inúmeros “abusos” das Assembléias Provinciais no campo dos impostos de exportação, Uruguai observa que tais excessos só não são maiores porque esses impostos são, pelo fato de recaírem sobre produtos nacionais em mãos de produtores, muito mais populares do que outras taxas que incidem sobre o consumo de produtos estrangeiros. Como para os impostos de importação, os exemplos de incursões dos Legislativos provinciais no campo dos impostos de exportação, citados por Uruguai, incluem casos de taxaço sobre a exportação de produtos de uma província para fora do Império, de uma província para outra, ou de um município para outro da mesma província. Mesmo nos dois últimos casos, Uruguai argumenta que estas taxaço podem ser prejudiciais às rendas gerais, no caso em que o destino final do produto for um país estrangeiro. Isto porque, se ao imposto geral de exportação — de 7% — fosse permitida às Assembléias das províncias por onde passassem os produtos a faculdade de acrescentar novas taxaço, esses produtos ficariam virtualmente “inexportáveis”, com prejuízo dos produtores e da economia nacional. Uruguai conclui afirmando a necessidade de a Assembléia Geral se pronunciar claramente sobre esse ponto.

Sobre os impostos de exportação, Tavares Bastos demonstra a mesma cautela do que em relação aos impostos de importação. Os impostos de exportação, diz ele, foram descartados pelas repúblicas federais da América e pelos povos europeus; “atendendo o seu progresso econômico”, esses países preferiram as ren-

<sup>116</sup> Evaldo Cabral de Melo, *op. cit.*, p. 269.

<sup>117</sup> Tavares Bastos, *A Província*, p. 212.

<sup>118</sup> Visconde de Uruguai, *Estudos Práticos sobre a Administração das*

*Províncias no Brasil*, p. 283.

das interiores e os impostos diretos. Nossas províncias, no entanto, não estão nas mesmas condições de países como os Estrados Unidos, onde se cobra uma taxa geral sobre a propriedade. Aqui, os impostos de exportação, na falta de imposições diretas que supram os recursos necessários às províncias, são necessários e, mais ainda, são um direito das províncias: “Não contestamos que os vendedores impostos de exportação retardem a prosperidade das indústrias, inconveniente de notória gravidade; mas o direito das províncias a essa renda é tão claro, como é certo que para a maior parte delas não há atualmente outra mais abundante”<sup>119</sup>.

Se o Ato Adicional omitiu do artigo 12 a palavra “exportação”, diz o autor, é porque o direito de estabelecer tais impostos foi claramente concedido às províncias. O Conselho de Estrado, no entanto, tem-lhes contestado esse direito. Ao invés de combater o imposto pela sua reconhecida inconveniência econômica — em nome da liberdade de comércio —, o Conselho e o governo geral teriam optado por atacar essas taxações pelo lado da legalidade, disputando competências.

A taxa uniforme sobre a exportação, continua Tavares Bastos, válida para todos os produtos das mais diversas províncias do Brasil, é extremamente desigual tendo em vista as diferenças entre as regiões e entre os tipos de indústria agrícola presentes no país. O que o governo central deveria fazer, diz ele, é renunciar ao imposto de exportação, reservando-o para as províncias — até que este tipo de imposto possa ser substituído por contribuições diretas.

Além de tratar dos impostos de importação e exportação, Tavares Bastos faz outras propostas de reforma tributária com o objetivo de aumentar as receitas provinciais. Ao lado da instituição de uma taxa escolar para custear o ensino básico nas províncias, o autor propõe a criação de um outro imposto exclusivamente provincial: o imposto territorial, que além de trazer recursos para

os cofres provinciais promoveria a imigração espontânea ao favorecer a divisão de terras e combater a tendência para “desmedidas propriedades incultas” — tendência particularmente nociva nas proximidades das vias de comunicação.

O ideal, na verdade, segundo o autor, seria a simplificação do sistema tributário das províncias, fundindo as várias contribuições provinciais, diretas ou indiretas, em um único “imposto sobre a riqueza móvel ou imóvel de qualquer espécie”. Esta medida reduziria as despesas de percepção de impostos, além de causar menos incômodo à população.

A questão dos impostos provinciais é extremamente importante no debate aqui estudado, porque está diretamente relacionada com o poder e o grau de autonomia das províncias. Está também relacionada com o tema da desigualdade regional. Tavares Bastos, político alagoano, termina o seu livro *A Província chamando a atenção para a situação do Norte, região mais afetada pelos efeitos nocivos da centralização e da conseqüente “supermacia dos políticos da capital”*. A centralização, diz o autor, já tem produzido naquela região um nível preocupante de desconhecimento. Estaria pairando sobre o Império uma “nuvem ameaçadora”, que só poderia ser dissipada pela descentralização. O aspecto financeiro é um dos mais sensíveis: as províncias do Norte, diz Tavares Bastos, ao contrário do que se afirma, não estão na dependência do Sul, antes produzem saldos consideráveis. Subtraindo da receita das onze províncias setentrionais os gastos nelas efetuados pelo governo central — seja para os serviços que lhes interessam, como vapores e estradas de ferro, seja para as despesas da administração geral naquelas províncias — e a quota, na região, das despesas propriamente nacionais (administração central, representação nacional, Exército, Marinha e, principalmente, o serviço da dívida pública), ainda sobram recursos, remetidos aos cofres nacionais.

A centralização, portanto, estaria trazendo a esta região do Brasil maiores sacrifícios do que benefícios. Ao problema financeiro, Tavares Bastos acrescenta outros argumentos para corro-

<sup>119</sup> Tavares Bastos, *A Província*, p. 214.



borar esta posição: o Norte, durante o Primeiro e o Segundo Reinados, pagou com o sangue de sua população e os seus recursos financeiros guerras externas com as quais pouco teve a ver. Da mesma forma, o Norte — muito menos dependente do trabalho escravo do que o Sul — estaria involuntariamente arcando com parte dos ônus desta “funesta instituição”. E, finalmente, quanto aos melhoramentos materiais custeados pelo Estado (portos, estradas de ferro), estes estariam concentrados principalmente no Sul, em detrimento das províncias do Norte.

O privilégio dado às províncias meridionais em matéria de melhoramentos materiais e de outros gastos públicos é, aliás, o motivo pelo qual o Norte — apesar de concorrer para apenas um terço da receita imperial, contra dois terços do Sul — remetia maiores saldos para os cofres do Tesouro do que o Sul<sup>120</sup>.

### 2.3.2. *Relação entre Poder Provincial e Poder Geral: meios de combater os “abusos” das Assembleias Provinciais*

O terceiro título dos *Estudos Práticos* de Uruguai é, como já foi dito, relativo aos “meios de preservação e defesa com que o Ato Adicional armou os poderes geral e provincial para se defenderem, reprimir, nulificar os excessos e abusos das Assembleias Provinciais, contendo-as na sua órbita constitucional”. Esse assunto é central no debate aqui estudado, pois está diretamente relacionado com o grau de autonomia legislativa das províncias.

O artigo 15 do Ato Adicional prevê o caso em que o presidente nega a sanção a uma lei provincial, por julgá-la contrária aos interesses da província. Neste caso, o projeto deverá ser novamente

<sup>120</sup> É bom lembrar, no entanto, que Tavares Bastos escreveu seu livro em 1870, época marcada por uma certa prosperidade econômica no Norte, devido ao *boom* algodoeiro. A partir da década de 1870, esta situação se reverteria, colocando as províncias desta região em maior dependência financeira do governo central. Ver Eivaldo Cabral de Melo, *op. cit.*

apreciado pela Assembleia Provincial, que poderá desistir do projeto; modificá-lo no sentido pedido pelo presidente; ou então rejeitar as sugestões do presidente e adotá-lo tal qual, por dois terços dos votos dos membros da Assembleia. Mesmo nesta última hipótese, o presidente deverá sancionar a lei que lhe for reapresentada. Uruguai afirma que, neste artigo, o Ato Adicional rendeu uma homenagem ao princípio do *self-government*, ao reconhecer nas Assembleias Provinciais os poderes mais indicados para julgar definitivamente sobre os interesses das respectivas províncias.

Este artigo, no entanto, refere-se exclusivamente ao caso em que o presidente nega a sanção a uma lei alegando este motivo: a inconveniência da medida aos interesses da própria província. A situação fica mais difícil quando o presidente de província justifica por outros motivos a negativa da sanção: por ofensa aos direitos de outras províncias, aos tratados com nações estrangeiras ou à Constituição do Império. Neste último caso estão compreendidos os casos de ofensa aos impostos gerais, e de “usurpações” das Assembleias Provinciais por legislarem sobre assuntos não incluídos nos artigos 10 e 11 do Ato Adicional.

O artigo 16 do Ato Adicional estipulou que se o presidente negasse a sua sanção a algum projeto por considerá-lo ofensivo aos interesses de outras províncias ou aos tratados estrangeiros, e o Legislativo provincial julgasse o contrário por dois terços dos votos, este projeto deveria ser levado ao conhecimento do Governo Geral e da Assembleia Geral, para esta decidir definitivamente se ele deve ou não ser sancionado. A Lei de Interpretação do Ato Adicional, de 1840, ampliou consideravelmente esta prerrogativa da Assembleia Geral, ao afirmar que “o artigo 16 do Ato Adicional compreende implicitamente o caso em que o presidente de província negue a sanção a um projeto por entender que ofende a Constituição do Império (art. 7)”.

Finalmente, o artigo 20 do Ato Adicional determinou que o presidente de província deveria encaminhar ao governo e à Assembleia Geral cópias dos atos legislativos promulgados, a fim de o Legislativo geral examinar se ofendem a Constituição, os im-



postos gerais, os direitos de outras províncias ou tratados internacionais — casos em que poderia revogá-los.

Defendendo a soberania das províncias em matéria legislativa provincial, o visconde de Uruguai critica os “abusos” de vários presidentes de província que suspenderam leis e resoluções provinciais já sancionadas e/ou publicadas. Em um só momento, diz ele, o presidente está autorizado a suspender a publicação de um ato legislativo provincial: quando, nos termos do parágrafo 16 do Ato Adicional, a Assembléa lhe representar um projeto ao qual ele tiver negado a sanção por considerá-lo ofensivo aos tratados, à Constituição ou aos interesses de outras províncias. Só nesse caso, a publicação será suspensa e o projeto encaminhado aos poderes gerais. Uma vez sancionado e publicada uma lei, diz o autor, o presidente não tem o direito de revogá-la: “De outra maneira as leis provinciais, que são leis, não teriam definitivamente o caráter de lei. Poderiam a cada momento ser suspensas e deixar de ser leis.”<sup>121</sup>.

Uruguai observa também que ao governo central não caberia, de acordo com o Ato Adicional, suspender leis provinciais sancionadas, publicadas, e já em execução. Cita vários exemplos de excessos cometidos nesse terreno pelo governo, e observa que só à Assembléa Geral competiria, nos termos do artigo 20 do Ato Adicional, revogar atos legislativos provinciais.

Com esta observação, Uruguai começa a crítica aos meios previstos no Ato Adicional para corrigir os “abusos” das Assembléas provinciais. Esses meios, diz ele, têm sido ineficazes — mesmo depois da lei de 1840 —, e principalmente por culpa dos presidentes de província. A Assembléa Geral também teria sua parcela de culpa, ao não revogar — e muitas vezes nem examinar — as leis ou resoluções provinciais que lhe são remetidas (conforme os artigos 16 e 20 do Ato Adicional). Em 30 anos, de 1835 a 1865, somente 21 leis provinciais “exorbitantes” teriam sido revogadas

---

<sup>121</sup> Visconde de Uruguai, *Estudos Práticos sobre a Administração das Províncias no Brasil*, p. 365.

pela Assembléa Geral. Omitindo-se, ela abriria espaço para as usurpações do governo central que, sem outra opção, invade o campo legislativo e revoga as leis mais prejudiciais ao Império. Da mesma forma, a omissão da Assembléa teria prejudicado a aplicação da Lei de Interpretação do Ato Adicional. De fato, o último artigo desta lei determina que: “As leis provinciais, que forem opostas à interpretação dada nos artigos precedentes, não se entendem revogadas pela promulgação desta lei, sem que expressamente o sejam por atos do poder legislativo geral”. Cabe-ria, então, à Assembléa Geral fazer uma revisão da legislação provincial, aplicando retroativamente a lei de 1840.

Uruguai reconhece, no entanto, que esta tarefa reservada à Assembléa Geral é demasiadamente pesada e pouco adequada a uma grande assembléa política. Seria melhor delegar a função de rever a legislação provincial a uma comissão, nomeada pelo governo central. À Assembléa Geral competiria apenas aprovar o relatório desta comissão, previamente revisto pelo Conselho de Estado e aprovado pelo governo<sup>122</sup>.

Mas o grande culpado apontado por Uruguai pela ineficácia dos meios de correção dos “abusos” das Assembléas é, como já foi mencionado, o presidente de província: “Não há desprezível, não há absurdo, não há violação da Constituição e de Tratados que não tenha sido sancionada por Delegados do Poder central, os presidentes de província”. A explicação para esse fato está na pouca competência administrativa da maioria dos presidentes de província — por ignorância ou, na maior parte dos casos, por submissão do “administrativo” ao “político”: “Não vão administrar. Vão fazer eleger este, excluir aquele outro, fazer, concertar, consolidar ligas, gastam-se em breve tempo, e quase sempre descontentes, e descontentes seus protetores, entregam a outros instrumentos as pobres províncias mais enredadas do que estavam em um progresso de parcialidades e ódios (...). Não são

---

<sup>122</sup> Idem, vol. 1, p. XLIV.

delegados do imperador, como quer a Constituição, são delegados de partidos ou para melhor das suas oligarquias ou diretores”<sup>123</sup>. Imbuídos de outros interesses que não o bem de suas províncias, os presidentes, por incompetência administrativa ou má fé, deixam de cumprir a atribuição definida no Ato Adicional, de “suspender a publicação das leis provinciais, nos casos e pela forma marcados nos artigos 15 e 16. (art. 24, § 3)”.

O remédio proposto por Uruguai para este problema, inspirado no sistema belga, reforça a relação de tutela entre o governo central e seu delegado, o presidente de província. O ideal, diz ele, seria permitir ao governo geral, ouvido o Conselho de Estado, a faculdade de revogar as deliberações de seus delegados, suspendendo as leis provinciais “exorbitantes” sancionadas pelos presidentes, até que a Assembléa Geral tomasse uma decisão definitiva sobre o assunto.

O Ato Adicional (art. 17), numa homenagem à autonomia legislativa das províncias, previu somente o caso inverso: quando a Assembléa Provincial derrubasse o veto do presidente a uma lei conforme o artigo 16 do Ato Adicional, e a lei fosse levada ao conhecimento dos poderes gerais, o governo central poderia mandá-la executar provisoriamente, até que a Assembléa Geral se reunisse e decidisse definitivamente a questão. O artigo 17 do Ato Adicional trata, portanto, do caso em que a Assembléa Provincial quer a lei, contra a vontade do presidente, e o governo geral apóia sua decisão. Uruguai propõe instituir a faculdade de o governo geral mandar suspender — ainda que em caráter provisório — uma lei aprovada pelos dois poderes provinciais: o presidente e a Assembléa Provincial.

Esta solução, diz Uruguai, teria a dupla vantagem de impedir a execução de leis provinciais abusivas, e de aliviar a tarefa da Assembléa Geral, reservando ao poder executivo geral a tarefa de fazer uma triagem prévia das decisões legislativas provinciais.

<sup>123</sup> Idem, vol. 2, p. 412.

Tavares Bastos, em *A Província*, debate diretamente com

Uruguai, vendo em sua proposta mais uma medida destinada a reforçar o “sistema montado pela reação”. Para ele, a idéia de permitir ao Executivo central a faculdade de suspender uma lei provincial constituiria uma verdadeira usurpação do Poder Legislativo. O exemplo da Bélgica, diz Tavares Bastos, não se aplica ao Brasil: lá o governador não tem direito de veto, ficando reservado este direito ao governo central. No Brasil, onde o presidente de província já tem a função de sancionar ou vetar as leis provinciais, seria absurdo permitir ao Executivo central mais uma ingerência no campo legislativo. Conclui o autor: “Entre nós, acima da assembléa provincial e do presidente, para conter os excessos da primeira e corrigir a negligência do segundo, só pode haver uma autoridade superior, o parlamento nacional”<sup>124</sup>.

Ao longo do livro, Tavares Bastos procura destacar a todo momento, sobre variados assuntos, o sentido benéfico — ou, no mínimo, neutro — das medidas legislativas provinciais postas em prática desde o Ato Adicional. Segundo ele, os conservadores sempre exageraram o efeito nocivo das legislações provinciais, a fim de justificar suas reformas centralizadoras. Referindo-se especificamente à obra do visconde de Uruguai, Tavares Bastos observa que as decisões frequentemente pedidas pelo autor conservador para esclarecer pontos duvidosos, referentes às atribuições legislativas das províncias, são desnecessárias: foram pedidas, segundo ele, “na intenção de restrições infundadas (...) para que o legislador renovasse golpes de Estado parciais depois do valente golpe de 1840”. Completa Tavares Bastos: “Se laboramos em confusão, gerou-a o Conselho de Estado: não fosse o propósito reacionário, e o Ato Adicional ir-se-ia interpretando curialmente, sem tornar-se amarga decepção um sistema inaugurado sob os mais lisonjeiros auspícios”<sup>125</sup>.

<sup>124</sup> Tavares Bastos, *op. cit.*, p. 74.

<sup>125</sup> Idem, p. 213.

Esta observação de Tavares Bastos nos leva a uma breve discussão sobre o papel do Conselho de Estado como regulador das relações entre os poderes provinciais e o geral. Esta instituição, restaurada em 1841 no bojo da reação centralizadora, é segundo o autor liberal um dos principais agentes da centralização imperial: "Instituição alguma, neste segundo reinado, há sido mais funesta às liberdades civis e às franquezas provinciais. Dali Vasconcelos, Paraná e outros estadistas, aliás eminentes, semearam com perseverança as mais atrevidas doutrinas centralizadoras. Fizeram escola, e tudo que de nobre e grande continham as reformas, perverteu-se ou desapareceu"<sup>126</sup>. Em todo o livro de Tavares Bastos, as menções ao Conselho de Estado são feitas no sentido de enfatizar o papel nocivo deste órgão à autonomia das províncias.

O último livro do visconde de Uruguai vem, de uma certa forma, dar razão ao autor de *A Província*. A imensa maioria das consultas do Conselho de Estado relativas a leis provinciais, elencadas nesta obra por Uruguai, tende, de fato, a interpretar as atribuições legislativas das Assembléias Provinciais em sentido bastante restritivo. O próprio Uruguai, como já foi visto, coloca-se contra algumas decisões do Conselho, defendendo uma maior autonomia legislativa às províncias.

Em seu primeiro livro, o visconde tece algumas críticas ao Conselho de Estado, quanto ao funcionamento desta instituição:

<sup>126</sup> *Ibid.*, p. 68. João Camillo de Oliveira Torres, em *A Formação do Federalismo no Brasil* (São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1961), observa o papel centralizador do Conselho de Estado: "Instituição vitalícia, suprapartidária, renovando-se sempre através do recrutamento, isto é, preenchimento das vagas à medida que se abriam, o Conselho de Estado acabou criando um linha de conduta uniforme na política brasileira e, sempre, de sentido unificador, e, mesmo, centralizador (...). O fato é que, liberais ou conservadores, os conselheiros defendiam sempre a unidade nacional" (p. 137). Sobre a "linha de conduta" do Conselho de Estado, é interessantíssimo o capítulo dedicado a esta instituição por José Murilo de Carvalho em *Teatro de Sombras: A Política Imperial*. São Paulo: Vertice; Rio de Janeiro: IUPERJ, 1988.

crítica, em primeiro lugar, a acumulação, nas mesmas mãos, de funções políticas e administrativas. O ideal, diz ele, teria sido criar, nos moldes ingleses, um "Conselho Privado" destinado a assessorar o imperador no exercício do Poder Moderador, e o Poder Executivo no exercício de suas altas funções políticas, envolvido a soberania nacional, como por exemplo nas negociações políticas com nações estrangeiras. Ao Conselho de Estado propriamente dito, caberia assessorar o poder executivo nas demais funções políticas e em todas as administrativas — graciosas e contenciosas<sup>127</sup>. No mesmo capítulo, o autor menciona a falta de direção uniforme nas matérias administrativas tratadas pelas seções do Conselho, dificultando o estabelecimento de uma jurisdição administrativa: cada seção do Conselho, presidida pelo ministro competente, geralmente ignora o que se passa na demais seções, por falta de uma secretaria unificada que garanta o fluxo de informações.

No seus *Estudos Práticos sobre a Administração das Províncias*, Uruguai retoma algumas das críticas feitas anteriormente, além de se posicionar contra o conteúdo de algumas consultas relativas a leis provinciais. Mesmo assim, no entanto, comentando o artigo 21 do Regimento Provisório do Conselho de Estado, de fevereiro de 1842, que incumbiu às Seções do Conselho o exame das leis provinciais, o autor elogia os "atuidos e importantíssimos serviços, que neste ramo tem o Conselho de Estado prestado à União e Integridade do Império"<sup>128</sup>.

Vejamos, finalmente, quais são os modelos de organização do poder imaginados pelos dois autores como os mais adequados ao Brasil.

<sup>127</sup> Visconde de Uruguai, *Ensaio sobre o Direito Administrativo*, cap. XXVI.

<sup>128</sup> Visconde de Uruguai, *Estudos Práticos sobre a Administração das Províncias no Brasil*, p. 398.

Tavares Bastos propõe uma reforma radical no formato político-administrativo brasileiro, com a instituição de uma monarquia federativa. A eletividade do presidente de província seria o ponto fulcral da reforma. A concentração, nas mãos do presidente, de uma dupla autoridade — como delegado do governo central, administrava os negócios gerais nas províncias; e como titular do Poder Executivo provincial, dirigia os negócios peculiares às províncias — fazia dele, segundo Tavares Bastos, um verdadeiro “vice-rei”. Prior ainda: um vice-rei geralmente incompetente, estranho à província, mero instrumento eleitoral manejado pelo governo central e em constante choque com as Assembleias Provinciais. Segundo Tavares Bastos, a eletividade do presidente de província traria o duplo benefício de retirar-lhe a função de cabo eleitoral, e de estabilizar a administração nas províncias.

De fato, e esta é a questão principal, romper-se-ia o elo entre governo central e poder local. Entre os dois, surgiria a Província, poder político-administrativo autônomo, com seus poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Ao presidente<sup>129</sup> competiria cuidar unicamente dos negócios provinciais; os negócios gerais nas províncias seriam exercidos por funcionários gerais (inspetores da Fazenda e das alfândegas, agentes do Tesouro, oficiais militares etc.), diretamente subordinados aos respectivos ministros de Estado. Para fortalecer o Poder Executivo provincial, Tavares Bastos sugere a criação de um conselho composto pelo secretário de governo, o inspetor da Fazenda provincial, o chefe de polícia e justiça, os diretores de obras públicas e instrução, o encarregado de imigração etc.

<sup>129</sup> A forma de eleição do presidente de província, direta ou indireta, ficaria a critério de cada província. Seguindo o exemplo americano, Tavares Bastos propõe que a lei imponha aos candidatos às presidências de província a condição de serem eles naturais das províncias ou de nelas residirem. Uma vez eleitos, o presidentes teriam um mandato fixo (o autor sugere quatro anos), sem possibilidade de reeleição. *A Província*, parte II, cap. 3.

Além do Poder Executivo provincial, a organização policial e judiciária colocada na órbita da província fortaleceria o poder provincial, quebrando mais um poderoso elo entre poder central e poder local.

Os Legislativos provinciais também passariam por uma reforma, com a instituição de um Senado provincial e de comissões permanentes. Citando Tocqueville, Tavares Bastos expõe as vantagens de uma segunda Câmara, elemento conservador que, “levantando um dique às rápidas transformações da opinião na Câmara dos representantes”, daria maior prestígio ao Legislativo provincial e reduziria as possibilidades de conflitos entre Legislativo e Executivo<sup>130</sup>. As comissões permanentes caberia, nos intervalos das sessões legislativas, votar as medidas mais urgentes, preparar os trabalhos da sessão legislativa e, mais importante: julgar sobre a validade das eleições de juizes de paz e vereadores — atribuição exercida pelo governo central.

Completando o seu modelo “federativo” de organização do poder, o autor sugere atribuir às Assembleias Provinciais a função de nomear os senadores do Império — dois por cada província, com mandato de oito anos<sup>131</sup>.

<sup>130</sup> O mandato dos senadores provinciais duraria quatro anos, com renovação pela metade a cada dois anos. *A Província*, parte II, cap. 2.

<sup>131</sup> No último capítulo de *A Província*, Tavares Bastos propõe também mudanças na divisão territorial do Império, pré-requisito para estabelecer a proporcionalidade da representação das províncias na Câmara. Três anos mais tarde, o autor redigiria um projeto de reforma eleitoral, retomando essas propostas e agregando outras: eleição direta; base fixa à qualificação dos eleitores (seriam eleitores todos aqueles que exercessem uma profissão, sendo a qualificação e o alistamento incumbidos, respectivamente, a uma Junta Eleitoral e a um juiz de direito); representação das minorias através do sistema dos “quocientes”; restrição da interferência governamental no processo eleitoral, suspendendo as nomeações e demissões no período eleitoral; verificação de poderes pelo Judiciário, e não mais pelo Legislativo; sistema de incompatibilidades (por exemplo de juizes). Tavares Bastos, “Reforma Eleitoral e Constituição da Magistratura”. In: *Os Males do Presente e as Esperanças do Futuro*.

No formato institucional imaginado por Tavares Bastos ganham as províncias, portanto, o papel de maior relevo — em detrimento, como foi visto, tanto do poder central como dos poderes locais (municípios e paróquias). Dotadas de uma maior fátia tributária, elevadas à categoria de entidades político-administrativas autônomas, as províncias teriam em suas mãos o poder e a capacidade de empreender o desenvolvimento moral, social e econômico do país: emancipação, imigração, instrução pública, obras públicas, toda a agenda do período é remodelada pelo autor sob o prisma do “federalismo monárquico”.

No entanto, mesmo tomando como modelo predileto a federação norte-americana, Tavares Bastos faz questão de reafirmar, em vários momentos, a sua fidelidade ao campo monárquico. Ao final do capítulo sobre o presidente de província, o autor elenca os “vastos poderes” de que dispõe e continuaria a dispor a Coroa. E conclui: “Assim, quão distante da organização democrática dos Estados Unidos, por exemplo, onde é tão limitado o poder central e tão circunscrita a sua autoridade executiva, não ficaria o Brasil, ainda que se tornassem eleivos os presidentes das províncias!”<sup>132</sup>.

O visconde de Uruguai tem em mente um ordenamento político-administrativo bem diferente do delineado por Tavares Bastos. A “revisão” empreendida por ele em seu último livro, em torno do grau de centralização do Império, consiste em conceder às províncias um maior raio de ação para que possam exercer mais plenamente as suas atribuições. Entretanto, ao examinarmos de perto o conteúdo das atribuições conferidas pelo autor às Assembléias Provinciais, ficam mais claros os limites dessa revisão.

Vimos que Uruguai não abre mão, por exemplo, da uniformidade administrativa que regula a organização hierarquizada da Justiça e da polícia. Vimos também que o autor denuncia a constante invasão dos poderes provinciais no campo dos impostos gerais, não concebendo uma distribuição de rendas mais favo-

rável às províncias. O vínculo fundamental que liga o governo central ao nível local não pode ser quebrado por uma entidade político-administrativa autônoma. A província, segundo Uruguai, deve conciliar uma certa autonomia para gerir seus negócios próprios com a sua posição de elo intermediário na grande cadeia político-administrativa que move o Império, sob o comando do governo geral.

A mesma lógica faz com que o visconde critique com tanta força a submissão dos poderes locais às províncias. Embora possa ter uma genuína admiração pelo *self-government* nos moldes anglo-saxões, provavelmente o que o move nessa defesa da liberdade municipal no caso brasileiro é um pensamento mais pragmático. Importa evitar que os interesses “encastelados” nas províncias dominem a vida política local, formando uma rede de poder e lealdade que escape ao controle do governo geral.

As reformas sugeridas por Uruguai obedecem de uma certa forma à mesma lógica. A excessiva concentração administrativa, detectada pelo autor, seria amenizada com a criação dos “agentes administrativos”, auxiliares dos presidentes de província que estenderiam, assim, o raio de ação do poder central aos municípios. Os conselhos administrativos viriam, por sua vez, auxiliar os presidentes de província e julgar em primeira instância questões contenciosas. A diferença dos conselhos imaginados por Tavares Bastos para fortalecer a administração provincial, criados pelas Assembléias Provinciais e nomeados pelos presidentes de província eleivos, os “conselhos administrativos”, criados por lei geral, seriam de nomeação do governo imperial<sup>133</sup>. O objetivo

<sup>132</sup> Tavares Bastos, *A Província*, p. 95.

<sup>133</sup> Uruguai, *Ensaio sobre o Direito Administrativo*, cap. XXV. Tavares Bastos, em *A Província*, rebate a idéia da criação de conselhos administrativos: “Em nosso conceito, semelhantes conselhos trariam os seguintes manifestos inconvenientes: aumentar a excessiva influência do governo central, mediante novos funcionários dele dependentes; dificultar o progresso dos negócios, cujo andamento é hoje demasiado lento; entorpecer a ação do presidente e diminuir-lhe a responsabilidade; anular praticamente as assembléias

principal emburuido nessa proposta é reforçar a presidência de província do ponto de vista administrativo, como a melhor maneira de evitar a contaminação da administração pelo “político”. Para reparar “abusos” dos poderes provinciais, o autor sugere um estreitamento da relação de tutela do governo central sobre os seus delegados (os presidentes de província), instituindo a possibilidade de o governo central revogar decisões legislativas por eles sancionadas e em execução.

Se tomarmos outras questões mais substantivas tratadas pelo visconde de Uruguai, como as atribuições das Assembléias Provinciais de legislar sobre obras públicas (Ato Adicional, art. 10, § 8) e promoverem o estabelecimento de colônias de imigrantes (Ato Adicional, art. 11, § 5), percebemos a preocupação do autor em reafirmar, a todo momento, a hierarquia existente entre os diferentes níveis de governo. Assim, por exemplo, ele observa que há alguns casos em que obras a serem realizadas exclusivamente em uma província — e portanto, claramente, de competência dos poderes provinciais — deveriam ter seu plano submetido ao governo geral, por serem importantes e arriscarem vultosos capitais.

Quanto ao estabelecimento de colônias, competência cumulativa das províncias e dos poderes gerais, Uruguai observa que a competência dada às Assembléias Provinciais pelo § 5 do artigo 11 é restrita: não se trataria, segundo ele, propriamente de uma atribuição legislativa — como as atribuições definidas no artigo 10 —, mas sim administrativa<sup>134</sup>. Em alguns ramos do serviço público, diz ele, e principalmente numa questão espinhosa como a da colonização, que envolve relações internacionais, é necessá-

---

provinciais. Demais, sejam ou não úteis os conselhos, é evidente a inconsistência da sua criação por lei geral” (p. 74).

<sup>134</sup> O artigo 10 do Ato Adicional inicia-se da seguinte maneira: “Compete às mesmas Assembléias legislar: (...)”. Diferentemente, o artigo 11 omite a palavra “legislar”, exprimindo-se assim: “Também compete: (...)”.

ria uma “uniformidade de vistas” que só pode emanar dos poderes gerais (nesse caso, especificamente, da Assembleia Geral).

Finalmente, cabe fazer algumas observações sobre o tratamento dado por Tavares Bastos e Uruguai à questão do Poder Moderador. Como foi dito acima, Tavares Bastos reafirma em vários momentos a sua fidelidade ao campo monárquico. De fato, a existência da Coroa, em si, não aparece na sua obra como alvo de crítica, ao contrário. O argumento de fundo está expresso em uma frase de *A Província*: “Abstraindo de instituições que eficazmente assegurem a liberdade, monarquia e república são puras questões de forma”<sup>135</sup>. Dentre essas “instituições”, a principal era sem dúvida a descentralização. O mais profundo conjunto de reformas liberais — que incluíse mudanças como o aperfeiçoamento da lei eleitoral, a abolição do Conselho de Estado, a correção ou abolição do Poder Moderador, a instituição de um Senado temporário, a garantia da independência da magistratura, dentre outras — seria insuficiente se não resolvesse o maior de todos os problemas: a limitação do poder executivo central às altas funções políticas somente<sup>136</sup>.

A adesão ao campo monárquico, no entanto, não impedia Tavares Bastos de tecer críticas severas ao funcionamento da monarquia no Brasil. Em *A Província*, o autor se mostra crítico do Poder Moderador e das amplas prerrogativas do imperador: “(...) nenhum Estado Constitucional sabemos onde se use e abuse tanto da assinatura do monarca, nem onde este assumia as prerrogativas da trindade exprimida nesta máxima impertinente: o rei reina, governa e administra”. É necessário, completa o autor, “fazer uma realidade da presidência do Conselho, instituição parlamentar, convertida, porém, em escudo da realza”<sup>137</sup>.

---

<sup>135</sup> *A Província*, p. 49.

<sup>136</sup> *Idem*, p. 29.

<sup>137</sup> *Ibid.*, p. 231.

Ao contrário de Tavares Bastos, o visconde de Uruguai se dedica em seu *Ensaio sobre o Direito Administrativo* a defender uma leitura ampla do papel do Poder Moderador e das atribuições do imperador. Respondendo ao folheto publicado em 1860 por Zacarias de Góes e Vasconcelos, intitulado “Da natureza e limites do Poder Moderador”, o visconde insiste na distinção entre Poder Executivo de um lado, e Poder Moderador de outro. O imperador era ao mesmo tempo chefe do Poder Executivo e chefe supremo da nação. É nesse segundo papel (de chefe supremo e delegado da nação) que d. Pedro exercia, privativamente, o Poder Moderador — poder conservador, situado acima dos demais poderes. Segundo Uruguai, a exigência dos liberais, de colocar os atos do Poder Moderador sob a dependência da referenda dos ministros, feria os princípios da Constituição, ao confundir Poder Executivo e Poder Moderador: “Não seria uma contradição palmar separar a Constituição completamente o Poder Moderador do Executivo, e reuni-los depois pela referenda, tornando por ela e pela responsabilidade o primeiro dependente do segundo?”<sup>138</sup>.

Quanto às atribuições do imperador, Uruguai procura demonstrar que a doutrina “o rei reina e não governa” não se aplica ao Brasil e à sua Constituição. Embora seja importante reconhecer a influência da Câmara na formação e condução dos ministros, diz Uruguai, isto não equivale a aceitar o “governo exclusivo, completo e absoluto das maiorias”. Esta questão está intimamente ligada à da necessidade — ou não — de referenda ministerial aos atos do Poder Moderador. Diz Uruguai: “Não é possível sair desse dilema: ou os atos do Poder Moderador são executáveis sem referenda, ou não. Se o são, o Imperador reina, e governa. Se o não são, não sei mesmo se reina, mas tenho por certo não só que não governa, como também que não é o imperador da Constituição”<sup>139</sup>.

<sup>138</sup> *Ensaio*, p. 267.

<sup>139</sup> *Idem*, p. 328.

### 3. ESTADO E SOCIEDADE

Uma vez observado os sistemas de organização do poder sugeridos por Tavares Bastos e o visconde de Uruguai, o objetivo deste capítulo é procurar desvendar o tipo de sociedade imaginado por cada um dos autores, como a “base social” sobre a qual assentariam seus respectivos modelos de Estado.

Notamos que a partir de uma mesma constatação geral — a ausência de espírito cívico, ou o baixo nível de civilização do povo brasileiro — Tavares Bastos e Uruguai tiraram conclusões opostas a respeito das instituições liberais nos moldes anglo-saxões e sua aplicação ao Brasil: consideradas inadequadas por Uruguai, eram vistas por Tavares Bastos como fontes de educação cívica e civilização. Da mesma forma, divergiam as opiniões dos dois autores sobre o papel do Estado em relação à sociedade: Estado-tutor para Uruguai, Estado-reformador para Tavares Bastos.

Alguns autores sublinharam o liberalismo no pensamento do visconde de Uruguai<sup>140</sup>. José Murilo de Carvalho atribuiu-lhe

<sup>140</sup> Ubiratan de Macedo, em “O visconde de Uruguai e o liberalismo doutrinário no Império”, coloca Uruguai entre os “liberais doutrinários”, em oposição aos liberais radicais. O pensamento político dos “doutrinários” seria, segundo o autor, caracterizado pelo ecletismo filosófico, pela moderação e conciliação entre os princípios de “ordem” e “liberdade”, pelo nacionalismo e o realismo político. José Murilo de Carvalho, em “A utopia de Oliveira Vianna” e em “Federalismo y centralización en el Imperio brasileño: historia y argumento”, situa Uruguai entre os “liberais conservadores” e realça o caráter instrumental do Estado centralizado tal como concebido por ele, sendo