

O PENSAMENTO POLÍTICO DE TAVARES BASTOS E SUA ATUALIDADE NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO¹

Paola Oliveira de Camargo²

RESUMO

O presente artigo exporá o projeto liberal de Tavares Bastos, a partir de seu grande estudo sobre a descentralização no Brasil: A Província, de 1870, com foco especial na sua discussão sobre federação e descentralização. Após, demonstrará a atualidade e eventual aplicabilidade de algumas dessas propostas no Brasil atual, focando, além do federalismo, também questões como funcionalismo, burocracia e democracia. Para tanto, será estruturado da seguinte maneira: 1. introdução; 2. apresentação do autor; 3. apresentação do livro estudado, com seus pontos principais; 4. comparação de algumas propostas-chave com o Brasil de hoje, a partir da legislação atual (em especial, a Constituição Federal de 1988); 5. observações finais.

Palavras-chave: reforma política, federalismo, pensamento político brasileiro, descentralização.

ABSTRACT

This article will expose Tavares Bastos' liberal project, as presented in his great study on decentralization in Brazil: The Province, from 1870, with special focus on his discussion about federation and decentralization. Then, it will present and demonstrate the freshness and eventual applicability of some of these proposals in nowadays Brazil, also focusing issues such as functionalism, bureaucracy and democracy. To do so, it will be structured as follows: 1. Introduction 2. presentation of the author, 3. presentation of the studied book and its main points, 4. comparison of some key proposals with nowadays Brazil, from the current legislation (in particular, 1988's Federal Constitution) 5. Final remarks.

Keywords: political reform, federalism, brazilian political thought, decentralization.

1 Artigo apresentado ao Curso de Ciências Sociais (Bacharelado) da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Ciências Sociais.

2 Bacharel em Direito, graduanda do Curso de Ciências Sociais (Bacharelado) da UFSM.

1. INTRODUÇÃO

O presente estudo teve início nas disciplinas de Pensamento Social Brasileiro, Pensamento Político Brasileiro e Os Economistas e a Política no Brasil. A princípio, pensou-se em estudar a importância dos bacharéis na política brasileira do século XIX. Posteriormente, num esforço de delimitação do tema, chegou-se ao estudo de um único bacharel, de grande importância, mas não muito lembrado, por ter morrido antes de poder exercer todo o seu brilhantismo: Tavares Bastos. O livro *A Província* foi escolhido não apenas por seu tema central – a centralização política – ser um problema recorrente em nossa história, mas também porque, em tempos de discussões sobre reforma política, contém um si uma proposta bastante pertinente ao contexto atual, apesar de ter sido pensada para o contexto imperial, 142 anos atrás. Isso, aliás, é o que demonstra sua força de obra clássica: a capacidade de influenciar diferentes gerações, em diferentes épocas, e ainda assim permanecer atual.

2. BREVE BIOGRAFIA

Aureliano Cândido Tavares Bastos nasceu na cidade das Alagoas, então capital da província homônima, em abril de 1839. Seu pai, José Tavares Bastos, foi eleito deputado provincial em 1838, legislatura essa distinta por sua audácia e originalidade, responsável por usurpar responsabilidades do Executivo e por descentralizar e expandir o sistema judiciário provincial. Em 1839, por ocasião da mudança da capital para Maceió, aquela câmara afastou o presidente titular e convidou o líder dos revoltosos com a mudança, José Tavares Bastos, o 5º vice-presidente, a assumir seu lugar³. Tavares Bastos (o filho) já nasceu em meio a lutas políticas de caráter eminentemente descentralizador.

Aureliano ingressou na Academia de Direito de Olinda em 1854, logo antes de essa mudar-se para Recife. No ano seguinte, com a remoção de seu pai para São Paulo, como juiz de Direito, passou a frequentar a Academia paulistana⁴, onde terminou seus estudos, já doutor, aos 20 anos.

Em 1861, foi o mais jovem deputado no Parlamento, e na Tribuna demonstrou sua grandeza. Como deputado, conseguiu grandes feitos: a abertura do Amazonas à

3 PONTES, Carlos. **Tavares Bastos (Aureliano Cândido, 1839-1875)**. 2.ed. São Paulo: Ed. Nacional, 1975, p. 14-15. (Coleção Brasileira, 136)

4 *Ibid.*, p. 55.

navegação das nações estrangeiras, a criação de uma zona franca em Manaus, a instituição de linhas de comunicação entre Nova York e o Rio de Janeiro, a liberdade de cabotagem. Como pensador, possuía ideias muito amplas de liberdade, mas, como legislador, era muito realista e sóbrio em suas propostas. Preferia fazer uma pequena proposta e vê-la efetivar-se a propor uma reforma profunda que seria imediatamente rejeitada.

Em 1868, com a dissolução da Câmara, passou a dedicar-se à divulgação das ideias liberais. Em 1869, co-fundou o Clube da Reforma, e colaborou com seu jornal, *A Reforma*, além de tornar-se diretor do *Diário do Povo*. Nunca mais tornou a exercer cargos políticos. De início, absteve-se de concorrer, junto com a maioria de seus correligionários, como um protesto à prevalência de gabinetes conservadores que nenhuma brecha deixavam às iniciativas liberais. Depois, desgostoso dos rumos da política nacional graças a uma sucessão interminável de ministérios conservadores, e com a saúde muito frágil, já não tinha condições de fazê-lo.

Morreu de pneumonia em Paris, aos 36 anos, em 3 de dezembro de 1875. Em sua curta vida, foi leitor assíduo de grandes pensadores como John Stuart Mill, Alexis de Tocqueville e Alexander Hamilton, grande estudioso de sistemas políticos estrangeiros, e publicou as seguintes obras, além de diversos artigos em jornais: *Os males do presente e as esperanças do futuro* (1861); *Cartas do Solitário* (1862); *O vale do Amazonas* (1866); *Memória sobre a imigração* (1867); *A província: estudo sobre a descentralização no Brasil* (1870); *A situação e o Partido Liberal* (1872); *A Reforma eleitoral e parlamentar e constituição da magistratura* (1873).

3. A PROVÍNCIA

Em *A Província: estudo sobre a descentralização no Brasil*⁵, Tavares Bastos expõe detida e minuciosamente a proposta federalista do ato adicional de 1834 e os malefícios sofridos pelo país no afã centralizador da reação conservadora de 1840 em diante. Com isso, e mais adiante, aventa suas propostas de reafirmação do ato adicional, de forma

⁵ *A Província*, ao contrário das suas grandes obras anteriores (*Os Males...* e *Cartas do Solitário*), não é um texto publicista, mas uma proposta clara, ordenada e muito bem estudada de reforma do país como um todo, “talvez o projeto mais coerente de reordenação político-institucional do Brasil, cujo princípio organizativo da nação fundava-se na máxima descentralização do poder e numa enorme autonomia provincial” (RÊGO, Walquíria Domingues Leão. Tavares Bastos: um liberalismo descompassado. **Revista USP**, n. 17, mar/abr/mai 1993, p. 79. Disponível em <<http://www.usp.br/revistausp/17/06-walquiria.pdf>>. Acesso em: 12 out. 2011.

ampliada, baseadas, sobretudo, na experiência americana e em algumas iniciativas em países como Bélgica e Suíça. Sempre muito claro, expõe ponto a ponto a situação e suas propostas de reforma política, coroadas com várias outras reformas setoriais absolutamente necessárias para o melhor desenvolvimento nacional. Seguem os principais tópicos:

3.1. Vantagens da forma federativa

Tavares Bastos talvez tenha sido o maior divulgador do federalismo no Brasil. Em seu livro, ele dedicou uma parte inteira (de três) simplesmente para demonstrar as vantagens desse sistema sobre a centralização que vivíamos. Embora em momento algum ele tenha usado essa palavra, o maior problema de um sistema centralizado se resume em sua extrema burocratização - o que, em um país das proporções do Brasil, é um terrível empecilho ao desenvolvimento.

Para ele, a forma federativa é melhor por tornar dinâmicas as províncias, permitindo-lhes agir conforme suas especificidades locais, sem a necessidade do selo imperial para qualquer ação que se faça necessária. A centralização foi o veneno deixado por Portugal para minguar a nação. A federação foi o adubo que fez florescer os Estados Unidos em todo o seu esplendor.

Não se pense, com isso, que Tavares Bastos fosse um americanista cego, desejoso de transpor todo o sistema americano para o Brasil, tal e qual. Muitos cometem esse erro, mas o próprio diz não ser assim. No trecho em que compara ambos os sistemas, mostra muito claramente sua opinião sobre o assunto, para que não restem dúvidas:

Carecemos advertir que não estamos offerecendo ao Brazil por modelo o complexo dessa organização federal democratica? O estado actual do systema norte-americano é o producto de refórmias successivas, é a manifestação de uma democracia vigorosa que se affirma, que tem consciencia do seu valor moral e do seu poder. Demais, de todo esse systema é esta a parte mais original, e que não parece ainda julgada por uma experiencia sufficiente. A electividade do juiz, aggravada pela sua amovibilidade, é seguramente um elemento de fraqueza e dependencia para o magistrado, e tanto basta para a corrupção da justiça. Não tem certamente tantos inconvenientes a eleição dos funcçionarios administrativos. Mas, si para esse typo americano convergem na Europa a Suissa, na America a Republica Argentina e os estados do Golfo, no Brazil, não se pôde dissimular-o, um poder judicial electivo seria certamente pernicioso, e uma administração inteira igualmente electiva não parece aqui necessaria⁶.

6 BASTOS, A. C. Tavares. **A Província**: estudo sobre a descentralização do Brasil. Ed. fac-sim. Brasília: Senado Federal, 1996, p. 58-59. (Coleção Memória Brasileira, n. 2) Optou-se, neste artigo, pela manutenção da escrita original do texto, sem atualização ortográfica.

Tavares Bastos admirava, sim, a estrutura americana, mas tinha plena consciência de que ela foi o fruto de uma cultura específica. O Brasil, tendo se desenvolvido de modo muito diverso, não poderia simplesmente copiar aquelas instituições. Ainda assim, poderia transpor muitos de seus elementos, que eventualmente transformariam as culturas locais, graças à maior liberdade e desenvolvimento moral das províncias e de seus cidadãos. Sua crença no ideal de federação era tão grande que ele chega a afirmar ser essa a tendência em todo o mundo ocidental, e cria que mesmo países como Itália⁷ e França, em um futuro não muito distante, acabariam por adotar sistema semelhante.

3.2 A revolução de 1831, o ato adicional de 1834 e a reação de 1840

Por diversas vezes ao longo da obra, Tavares Bastos faz referências à revolução de 1831, ao ato adicional de 1834 e à reação de 1840, referências difíceis de captar por alguém que não tenha estudado de forma mais detalhada a história brasileira daquele período. Cabe aqui, portanto, explicar rapidamente a que ele se referia.

Em 1831, havia uma profunda insatisfação com o governo do imperador. Havia muitos liberais exaltados, e mesmo alguns federalistas - poucos eram os que sustentavam a permanência do governo tal e qual. Em 22 de fevereiro, o Imperador fez uma proclamação contra esses “desorganizadores revolucionários”. Em 6 de abril, recebeu a resposta dos liberais, na forma de um ultimato. Naquele dia, mesmo seus principais aliados militares voltaram-lhe as costas. D. Pedro percebeu que já não poderia continuar. 7 de abril marca a abdicação do imperador e, assim, o fim do I Reinado.

À abdicação seguiram várias revoltas, espalhadas pelo país inteiro. A Regência e as Câmaras tiveram muito trabalho tentando arrefecer os ânimos. Para facilitar esse trabalho e acalmar os revoltosos, decidiu-se fazer um ato adicional à Constituição do Império (em termos atuais, tratou-se da primeira emenda constitucional do Brasil), cuja versão final foi aprovada em 12 de agosto de 1834.

O ato adicional realizou profundas modificações na forma de organização do Estado, com um viés moderadamente federalista. Foi extinto o Conselho de Estado e criadas Assembléias Legislativas em todas as províncias. Além disso, foi dada às províncias a faculdade de criar uma segunda câmara legislativa provincial, com duração superior à primeira, e transferiu-se muitas competências do governo geral para o

⁷ Embora a Itália seja hoje um país unitário, suas regiões gozam de um razoável nível de autonomia. Além disso, cinco de suas regiões possuem ampla autonomia, por razões históricas ou linguísticas.

provincial.

Naturalmente, a reforma constitucional não bastou para frear as revoltas provinciais da época, até porque toda aquela liberdade era coisa estranha à maioria. Com o tempo, os conservadores, temerosos de uma grande secessão no país, conseguiram assumir os rumos do país e, junto à Lei da Maioridade, promulgaram também uma lei de interpretação do ato adicional. É essa a lei que Tavares Bastos ferozmente ataca ao longo de sua obra, reputando-a inconstitucional.

A lei de interpretação de 12 de maio de 1840 foi um esforço de distorcer a intenção do ato adicional e reduzir ao máximo a autonomia provincial. A ela seguiram-se várias outras, centralizando cada vez mais a administração nacional. Assim, as Assembleias provinciais foram perdendo suas funções, e as províncias tornaram-se mais e mais dependentes da corte, mesmo para suas necessidades mais peculiares.

3.3. Instituições provinciais

Na segunda parte de sua obra, Tavares Bastos traz o cerne de seu projeto político. Expondo as instituições provinciais como, acreditava, deveriam ser, baseado sempre no ato adicional, acrescido de inspirações provenientes de países como Estados Unidos, Bélgica e Suíça, traça um panorama geral de toda a estrutura nacional, provincial, e mesmo municipal.

3.3.1. A Assembléia

Tavares Bastos não desejava apenas a restauração da força dada às assembleias provinciais pelo ato adicional. Ele via como indispensável a divisão do legislativo provincial em duas câmaras. O senado provincial refrearia eventuais excessos da câmara baixa, e evitaria boa parte dos conflitos entre legislativo e executivo, a exemplo de como ocorria nos Estados Unidos.

Os membros da câmara dos representantes seriam eleitos pelos municípios, divididos os eleitores em paróquias. Cada eleitor daria dois votos, e cada município nomearia três representantes. Já os membros do senado seriam “nomeados pelos eleitores da provincia inteira, votando igualmente em parochias e em dous terços dos nomes⁸.”

8 BASTOS, A. C. Tavares. **A Província**: estudo sobre a descentralização do Brasil. Ed. fac-sim. Brasília: Senado Federal, 1996, p. 120. (Coleção Memória Brasileira, n. 2)

Já os senadores do Império passariam a ser eleitos pelas câmaras provinciais, com mandato de oito anos, com renovação parcial de quatro em quatro, em número de dois por província. Pela constituição, eles eram eleitos por eleição indireta, em número igual à metade dos deputados gerais da província, a partir de listas tríplexes, sendo um terço dos nomes escolhidos pelo Imperador, e seus mandatos eram vitalícios.

Além disso, como as câmaras não estão sempre em atividade — as grandes distâncias do país dificultavam em demasia sua reunião —, cria importantíssimo instaurar comissões permanentes, a exemplo das *deputações permanentes* belgas. Eleitas anualmente, essas comissões se encarregariam de propostas urgentes na ausência das câmaras, e preparariam os trabalhos da sessão anual.

3.3.2. O Presidente

O presidente provincial, mesmo quando da plena vigência do ato adicional, era nomeado pelo imperador, que poderia removê-lo quando bem entendesse. Esse sistema gerava uma grande instabilidade no executivo provincial: não apenas os presidentes eram frequentemente pessoas que não conheciam as particularidades locais, por serem de outras províncias (o que lhes permitia a práticas contrárias aos interesses provinciais sem retaliação, pois que não continuariam a viver na província após sua destituição), como sua rotatividade era demasiado grande para que fizessem qualquer obra até o final — em alguns locais, o tempo médio de cada presidente era de sete meses.

Com isso em mente, Tavares Bastos propunha fosse o presidente eleito, diretamente pelo povo ou indiretamente pelas câmaras, a cada quatro anos, no máximo, vedada a reeleição imediata. Para concorrer, o candidato ao cargo deveria ser natural da província, ou ser nela domiciliado há um tempo razoável, o que o tornaria comprometido com os interesses locais.

3.3.3. A Municipalidade

A lei de 1834 deu às Assembléias provinciais a competência de organizar as instituições municipais, e muitas promulgaram, a partir de então, leis que modificavam tais instituições de modo a melhor adequá-las às particularidades de seus municípios. A lei de 1840 acabou com a descentralização dos interesses locais, restaurando a uniformidade municipal.

Nosso autor denuncia tal situação, afirmando a absoluta necessidade do retorno da

regra do ato adicional. Dada a imensa diversidade dos municípios brasileiros — uns grandes, outros pequenos; uns predominantemente rurais, outros predominantemente urbanos; cada um com extensão, riqueza, densidade populacional e cultura diferentes —, era um absurdo que uma lei geral pretendesse tratá-los todos da mesma maneira.

Fazia-se mister observar e respeitar essa imensa diversidade. Onde fosse conveniente, a Assembleia provincial se encarregaria de boa parte das escolhas de funcionários e da organização geral. Por outro lado, onde o espírito público se demonstrasse mais capaz, os funcionários seriam eleitos diretamente pelos munícipes, e se encarregariam de toda a organização municipal. A partir daí, as instituições verdadeiramente municipais brotariam espontaneamente, conforme as necessidades locais.

3.3.4. A Polícia e a Guarda Nacional

Outra medida urgente resumia-se em suprimir a lei de 3 de dezembro de 1841, que aniquilou o código de processo de 1832, privando os juízes eletivos de suas funções e entregando-as aos delegados e juízes nomeados pelo poder geral. Esses juízes, desde então, tinham o poder de prender, processar, punir e executar as próprias sentenças.

Naturalmente, tamanho acúmulo de poderes em um mesmo indivíduo não poderia permanecer. Mas não bastava separar as funções: fazia-se necessário reformar o sistema policial, criando uma Polícia Provincial separada da Justiça, e cargos eletivos, sempre que o permitisse o bom senso.

A Polícia, instituição provincial, contaria com o apoio de guardas locais, escolhidos pelas câmaras municipais dentre todos os cidadãos aptos, em sistema semelhante à escolha do júri. Além de instituição local, a guarda cívica do município constituiria também reserva nacional.

Também o recrutamento e a Guarda Nacional não deveriam subsistir. O exército deveria ser formado por forças voluntárias, e em pequenos contingentes. Em caso de guerra, o país chamaria a reserva, constituída das guardas cívicas municipais. Já a Guarda Nacional deveria ser extinta, para acabar com a excessiva militarização do país.

3.3.5. A Justiça

A organização judiciária desejada pelo nosso autor foi um dos poucos itens que foram implementados de forma ainda mais abrangente do que ele propunha. Tavares

Bastos admirava a divisão judiciária americana, que dispunha de um poder judiciário federal, para assuntos de abrangência nacional ou internacional, e um poder judiciário estadual, para todos os assuntos locais. Sua proposta para o Brasil, porém, ainda não era tão ousada — a separação da justiça era coisa que deveria vir com o tempo, mas ainda não era tão fundamental. Suas principais aspirações para a justiça nacional eram duas: magistratura independente e garantias individuais.

As razões de sua preocupação com o sistema judiciário de sua época eram bem simples. Os juízes, mesmo os de atuação local, dependiam do executivo central — era o governo geral que os nomeava, promovia e pagava o seu mísero ordenado, era o mesmo governo que os removia, e que poderia destitui-los do cargo. Ora, como poderia o juiz cumprir com seu dever, sendo ele tão dependente?

Queria Tavares Bastos que os juízes de primeira instância fossem de responsabilidade das províncias. Juízes de direito e juízes municipais seriam nomeados pelo senado da província, com as garantias da vitaliciedade e da inamovibilidade, e só poderia ser suspenso ou demitido pelo poder legislativo provincial (assim também somente poderiam ser demitidos os juízes de segunda instância pelo senado do império). A promoção deixaria de dar-se exclusivamente por antiguidade, e passaria a depender também do mérito, sendo este mais importante que aquela. Além disso, deveriam também ser os juízes os cidadãos mais bem remunerados do país, e incompatíveis com quaisquer cargos eletivos.

Não poderia ser nomeado juiz quem não desse provas de capacidade moral e capacidade científica para tal. Não seria necessário nem suficiente possuir um diploma de faculdade de direito. Os candidatos preferenciais seriam os promotores e os juízes municipais, mas mesmo esses deveriam prestar uma exame de suficiência após a nomeação provisória. Deveriam ser instituídos concursos públicos para o preenchimento das vagas, sujeitas ao sistema de noviciado, equivalente ao atual estágio probatório, após o qual o juiz provisório seria submetido a uma prova para atestar sua capacidade e, finalmente, seria investido em todas as garantias do cargo.

Quanto à organização judiciária, deveria haver também tribunais de segunda instância em cada província; afinal, a centralização dos recursos no Rio de Janeiro impedia o acesso a tal expediente pela maior parte da população. E, para evitar o aumento da despesa, poder-se-ia adotar os seguintes expedientes:

- no Rio Grande do Sul, em Minas e no Pará, criar-se-iam tribunais de segunda instância com os desembargadores excedentes às relações de então;
- nas restantes províncias, os juízes de direitos colégios judiciais em épocas fixas

do ano.

Por fim, era imprescindível que houvesse uma lei geral que institísse garantias individuais a todos os cidadãos. Essa lei protegeria os cidadãos dos abusos do poder — na época, mesmo a aplicação do *habeas corpus* tinha inúmeras restrições. A quase inexistência de proteção a tais abusos se justificava na necessidade de prevenir a impunidade. Mas, para Tavares Bastos, era inaceitável restringir a liberdade do cidadão na intenção de prevenir o crime. O melhor meio de preveni-lo seria elevar o nível moral do cidadão, fornecendo-lhe instrução adequada, educando-o para a moralidade e a liberdade.

3.4. Interesses provinciais

Na parte final do livro, o autor expõe uma série de assuntos que deveriam ser deixados sob encargo das províncias. Aí, ele trata de assuntos como educação pública, que necessitava de reforma urgente; a emancipação dos escravos, que deveria ser feita com muito cuidado, de modo que os cativos, uma vez libertos, pudessem gozar de todos os direitos e deveres dos cidadãos livres; as associações; as políticas de imigração; as obras públicas; os impostos. Vale a pena um breve exame desse último ponto.

3.4.1. Receitas e despesa

Os orçamentos da época costumavam ser bastante deficitários. A Coroa tinha de cobrir as despesas das províncias, que contavam com pouquíssimas verbas próprias, e as dívidas nacionais se elevavam, em especial após a guerra com o Paraguai.

Haviam então inúmeros impostos, a maioria de difícil fiscalização. Das poucas fontes de renda das províncias, algumas eram frequentemente embargadas pelo governo central — caso do imposto sobre exportações, por exemplo. Já as despesas eram muito altas, fruto de um funcionalismo exacerbado.

A proposta de Tavares Bastos para resolver essa situação e colocar o país nos eixos consistia em reduzir os empregos públicos, transferir competências e alguns impostos para as províncias, e reorganizar todo o sistema tributário, extinguindo muito tributos e criando outros, de mais fácil aplicação. Os impostos seriam distribuídos de acordo com o âmbito de sua natureza. Assim, o imposto de importação era naturalmente de caráter nacional, e o imposto de exportação, embora inconveniente, e as taxas itinerárias deveriam ser recolhidos pelas províncias.

Sua reforma tributária começaria pela instituição de um imposto territorial, de competência provincial. Sua criação forneceria às províncias uma renda certa, de fácil recolhimento, e estimularia o fracionamento das terras e sua maior produtividade. Junto com a desapropriação das terras incultas, o imposto territorial generalizaria a pequena propriedade, e converteria trabalhadores em proprietários.

Outro novo tributo eminentemente provincial seria a taxa escolar. Essa taxa seria utilizada na criação e manutenção de escolas, no pagamento de professores e na aquisição de materiais escolares e uniformes para as crianças que por eles não pudessem pagar.

A fim de simplificar os impostos provinciais então existentes, deveriam esses ser fundidos em um imposto único sobre a riqueza móvel ou imóvel de qualquer espécie. Assim, a principal fonte de renda das províncias seria uma percentagem de toda a fortuna de cada um de seus habitantes.

Enquanto, porém, não fosse operada a reforma, deveriam ser transferidos às províncias o imposto de transmissão da propriedade, o das indústrias e profissões, o pessoal e dos vencimentos, a taxa dos escravos e vários outros. Os foros e laudêmos de terrenos em geral deveriam, preferencialmente, ser transmitidos às municipalidades, por mais adequados a elas.

Para que tamanha transmissão de receitas não desequilibrasse o orçamento, deveriam também ser transmitidas às províncias as despesas com governo provincial, culto público, justiças de primeira instância e ajudas de custo, polícia, guarda nacional, inspetores de saúde pública, instituto de educandas, engajamento de imigrantes, catequese de índios, garantia às estradas de ferro, auxílio a obras provinciais e subvenções à navegação a vapor.

Descentralizando competências, transferindo rendas e eliminando funcionários excedentes, resolver-se-ia o problema do orçamento público. Mais ainda: com as finanças equilibradas, as províncias seriam livres para focar-se em seus interesses locais, e o país cresceria como um todo.

4. A PROJETO DE TAVARES BASTOS E O BRASIL REPUBLICANO

Tavares Bastos nunca foi republicano (segundo Joaquim Nabuco, não o foi e jamais o seria de fato, porque, dadas as suas características reformadoras e ao seu temperamento, entenderia, na idade madura, que a monarquia era a melhor solução para

o Brasil⁹). Entretanto, muitos dos principais pensadores da República foram tributários das suas ideias¹⁰.

A tão sonhada federação brasileira nasceu em novembro de 1889. Porém, não se parecia muito com o ideal. O federalismo idealizado por Tavares Bastos deveria dar ampla liberdade às províncias/estados, privilegiando as particularidades locais em detrimento da homogeneidade nacional, e o governo central, esvaziado de grande parte de seus poderes, concentrar-se-ia nos interesses verdadeiramente nacionais, como defesa de fronteiras e negociações internacionais. O que se viu, porém, foi uma federação uniformizante, aniquiladora das iniciativas locais. Os reflexos disso são visíveis ainda hoje.

Com isso em mente, analisemos de perto nossa constituição atual. Como se estrutura a federação brasileira? Qual o papel dos estados e dos municípios? Somos realmente uma federação, tal como a concebia Tavares Bastos?

4.1. Organização da República Federativa do Brasil

Diz o artigo 18 da Constituição Federal de 1988 que o Estado brasileiro compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, sendo todos autônomos entre si. Esse artigo, tomado isoladamente, pode fazer pensar que, aqui, a forma federativa funciona em sua plenitude: os municípios são autônomos, os estados são autônomos, o distrito federal é autônomo. Parece não haver lugar para grandes intervenções da União.

Quanto, porém, atentamos para os artigos 21 e 22, temos a sensação de que algo não está certo:

Art. 21. Compete à União:

IX - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

A primeira incongruência com o princípio federativo encontra-se no inciso acima. O desenvolvimento econômico social deveria ser planejado não pela União, mas pelos

⁹ SILVA, Antonio Marcelo J. F. da. **Tavares Bastos**: Biografia do Liberalismo Brasileiro. 2005. 148f. Tese (Doutorado em Ciências Humanas: Ciência Política). Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005, p. 133. Disponível em <<http://www.indiciarismo.net/CMS/index.php?download=Disserta%E7%E3o%20e%20Teses%20A%20Marcelo%20Tavares%20Bastos.pdf>>. Acesso em 19 ago 2011.

¹⁰ Dentre eles, Joaquim Nabuco, Assis Brasil, Rui Barbosa. RÊGO, Walquíria Domingues Leão. Tavares Bastos: um liberalismo descompassado. **Revista USP**, n. 17, mar/abr/mai 1993, p. 85. Disponível em <<http://www.usp.br/revistausp/17/06-walquiria.pdf>>. Acesso em: 12 out. 2011.

Estados e Municípios. Afinal, quem melhor do que eles para saber quais as necessidades locais?

XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

a) os serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagens;

(...)

c) a navegação aérea, aeroespacial e a infra-estrutura aeroportuária;

d) os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território;

e) os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros;

f) os portos marítimos, fluviais e lacustres;

Serviços de radiodifusão e televisivos dificilmente têm um alcance maior do que um ou dois estados. Grandes cadeias de televisão, de alcance nacional, como a rede Globo, são nacionais por firmarem contratos de retransmissão com canais menores, locais. Assim, legar à União todo o poder sobre tais concessões significa não apenas dar-lhe poderes excessivos, como uma dificuldade desnecessária imposta a todos aqueles que pretendam aventurar-se por tais searas, em especial àqueles com poucos recursos, como no caso das rádios comunitárias¹¹.

No mesmo sentido, por que caberia à União regular todos os portos e aeroportos? Compreende-se que a União possua alfândegas naqueles de transporte internacional, mas e os aeroportos pequenos, com linhas restritas a um único estado, ou a uma única região? E os portos fluviais de transporte local? Por que deveriam eles ser controlados pela União, e não pelos estados a que servem? Somente “aquelles que interessem ao commercio nacional, externo ou interno¹²”, deveriam ser de competência da União.

O mesmo se pode dizer dos serviços de transporte interestadual rodoviário, ferroviário e aquaviário de passageiros. Desde quando o fato de uma estrada ultrapassar uma fronteira estadual é suficiente para torná-la nacional? “Porque razão não admittiremos tambem os ajustes de duas ou mais [provincias] para effectuarem em commum serviços que, posto interessem a mais de uma, não teem rigorosamente o caracter de nacionaes?¹³” Esse é um ponto que nem 150 anos conseguiram modificar

¹¹ Para se ter uma ideia da demora dos processos causada por tamanha centralização, veja-se a lista de rádios comunitárias com licença *provisória* em maio de 2012 (disponível em <http://www2.mc.gov.br/images/radio-comunitaria/licenciamento/Rel_radcom_licenca_provisoria-brasil_2012-05-14.pdf>, acesso em 09 jun 2012) e atente-se para o ano dos processos de cada uma (os dois últimos dígitos do número de processo). 28 dessas rádios ainda provisórias ingressaram com pedido de licença ainda em 1998 (ano da lei que regulamenta as rádios comunitárias)! Anos de espera, por um serviço eminentemente municipal (a lei estipula a área de cobertura dessas rádios como restrita a um raio de 1km da antena transmissora).

¹² BASTOS, A. C. Tavares. **A Província**: estudo sobre a descentralização do Brasil. Ed. fac-sim. Brasília: Senado Federal, 1996, p. 303. (Coleção Memória Brasileira, n. 2)

¹³ Ibidem, p. 317.

nesse país. Um dispositivo tal na Constituição significa que qualquer estrada (rodo ou ferroviária) de interesse exclusivo de poucos estados (como a BR 235¹⁴, entre o Sergipe e o Pará), e mesmo certas estradas de características eminentemente estaduais (como a BR 232, em Pernambuco), necessita de autorização no orçamento da União para sua construção, ampliação ou simples manutenção. Sigamos então com o art. 21:

XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

Este ponto se desdobra nos artigos 182 e 183 de Constituição, que constituem o capítulo sobre a política urbana, regulados pela lei 10.257/2001, conhecida por Estatuto das Cidades. Essa lei institui mais algumas competências à União. São elas:

Art. 3º. Compete à União, entre outras atribuições de interesse da política urbana:

- I – legislar sobre normas gerais de direito urbanístico;
- II – legislar sobre normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em relação à política urbana, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional;
- III – promover, por iniciativa própria e em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;
- IV – instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;
- V – elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.

Não dizia o art. 18 da Constituição que os entes federativos eram autônomos entre si? Onde estará, então, a autonomia do município, e mesmo do Estado, quando é a União quem traça as normas gerais e diretrizes de direito urbanístico, e quando a União pode promover sozinha programas de moradia e saneamento básico? Não se está, por óbvio, dizendo aqui que tais programas não sejam necessários. Diz-se, apenas, que são promovidos pela entidade federativa errada. Quem deveria instituir normas urbanísticas são os municípios, eventualmente com o auxílio do estado, mas qual o interesse nacional de uma lei que estabeleça a distância mínima entre uma edificação rural e o terreno vizinho (art. 1.303, CC/2002)? Por que deveria a União estabelecer as regras sobre o plano diretor municipal (cap. III, L. 10.257/2001), ou sobre a progressividade do IPTU (art. 7º, L. 10.257/2001), imposto de natureza estritamente municipal?

¹⁴ A BR 235 ainda não foi pavimentada em grande parte de sua extensão, e possui, inclusive, alguns trechos inexistentes. Segundo a Assessoria de Imprensa do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), em outubro de 2010, o governo incluiu a rodovia no PAC 2, com previsão de término das obras para em 2013. A última tabela do Ministério dos Transportes sobre a rodovia (disponível em <<http://www2.transportes.gov.br/bit/02-rodo/3-loc-rodo/loc-rodo/br-235/gbr-235.htm>>, acesso em 09 jun 2012) mostra que cerca de um terço dos trechos da rodovia ainda sequer entraram em obras. Talvez se consiga terminar a obra até dezembro de 2013. Mas será que a obra já não estaria pronta se cada estado trabalhasse no trecho que lhe compete?

Basta de competências gerais. Vejamos agora as competências exclusivas da União no setor legislativo.

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

II - desapropriação; (...)

IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão; (...)

VIII - comércio exterior e interestadual;

IX - diretrizes da política nacional de transportes;

X - regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial;

XI - trânsito e transporte;

XII - jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia; (...)

XVI - organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões; (...)

XXV - registros públicos; (...)

XXVII – normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, (...)

Percebe-se aqui, novamente, a incursão da União sobre assuntos que poderiam perfeitamente caber aos Estados. A possibilidade de cada estado possuir seus próprios códigos civil e penal, por exemplo, traria, é verdade, alguns inconvenientes, tais como a necessidade de consultar alguns itens de legislação estadual ao se viajar para outro estado. Mas isso não apenas significaria dar às Assembléias uma importância muito maior do que aquela que detêm atualmente (as leis estaduais e municipais possuem uma importância tal que praticamente não são estudadas mesmo nos melhores cursos de direito do país, e não constam em nenhuma prova de exame de ordem. Apenas os funcionários públicos estaduais e municipais é que se encontram diante de provas sobre leis de tais esferas jurídicas), como possibilitaria respostas muito mais rápidas às demandas sociais. Fosse o Brasil uma federação típica, provavelmente teríamos alguns estados com uniões homoafetivas regulamentadas, outros em que o porte de armas teria sido banido, outros, ainda, em que o sistema cartorário teria sido informatizado e unificado. Também as leis de iniciativa popular, pelo menos em alguns estados, não seriam eventos tão raros – afinal, é muito mais fácil conseguir assinaturas de um por cento do eleitorado estadual distribuído no território do estado do que fazer um por cento do eleitorado *nacional*, distribuído em pelo menos cinco estados com pelo menos três décimos por cento dos eleitores de cada um deles, assinar um mesmo projeto de lei (art. 61, § 2º, CF/88).

O quesito “condições para o exercício das profissões” também apresenta problemas graves. Um exemplo disso são as profissões liberais, que necessitam, cada uma, de um conselho nacional. Alguns desses conselhos são razoavelmente

descentralizados (como a OAB, que possui várias subseções por estado, provas de abrangência estadual e emissão de carteiras profissionais centralizadas nas capitais dos estados, mas alguns são absurdamente centralizados (carteiras profissionais de fisioterapia, por exemplo, são retiradas na sede regional ou seccional do CREFITO, mas emitidas pelo COFFITO, em Brasília, num processo que pode levar até 150 dias¹⁵. Além disso, as anuidades também são estabelecidas pelo conselho nacional, o que pode gerar onerosidade excessiva aos profissionais das regiões de menor capacidade financeira. Alguns conselhos profissionais, ainda, como o da Química, além de possuir problemas semelhantes, impõem um percalço extra: a necessidade de grandes viagens para a retirada da carteira profissional. O CRQ5, além da sede estadual, possui apenas duas delegacias, uma em Farroupilha, outra em Passo Fundo¹⁶). Para muitos profissionais, a descentralização dos conselhos é medida de extrema necessidade, não apenas para evitar grandes percursos, como também para adequar a representação e os valores de taxas, anuidades e sugestões de honorários às realidades locais.

Já o item sobre as normas gerais de licitação e contratação deixa bem clara a amplitude da liberdade contratual pelas esferas federativas, ou como é estruturada a federação brasileira. De que adianta a Constituição dizer que as unidades federadas são autônomas se o tempo todo lembra que a União se encontra em um patamar superior a todas as outras? Os estados e municípios, a princípio, não possuem autonomia sequer para determinar suas próprias regras de contratação!

4.2. Do Sistema Tributário

Também quanto à faculdade de tributar pode-se perceber a prevalência dos interesses da União em detrimento de estados e municípios.

Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre:

I - importação de produtos estrangeiros;

II - exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados;

III - renda e proventos de qualquer natureza;

IV - produtos industrializados;

V - operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários;

VI - propriedade territorial rural;

VII - grandes fortunas, nos termos de lei complementar.

¹⁵ Informação do site do CREFITO5. Disponível em <<http://www.crefito5.org.br/perguntas-frequentes>>. Acesso em 09 jun 2012.

¹⁶ Informação disponível em <<http://www.crqv.org.br/php/index.php?link=5>>. Acesso em 09 jun 2012.

Art. 154. A União poderá instituir:

I - mediante lei complementar, impostos não previstos no artigo anterior, desde que sejam não-cumulativos e não tenham fato gerador ou base de cálculo próprios dos discriminados nesta Constituição;

II - na iminência ou no caso de guerra externa, impostos extraordinários, compreendidos ou não em sua competência tributária, os quais serão suprimidos, gradativamente, cessadas as causas de sua criação.

Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:

I - transmissão causa mortis e doação, de quaisquer bens ou direitos;

II - operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior;

III - propriedade de veículos automotores.

Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

I - propriedade predial e territorial urbana;

II - transmissão "inter vivos", a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição;

III - serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar.

Os três dispositivos acima mostram uma parte do problema da arrecadação no Brasil. Pelo menos metade de todos os impostos existentes (o imposto sobre grandes fortunas nunca foi implementado, mas a União sempre pode criar mais impostos, expediente vetado a estados e municípios) compete à União, a outra metade é dividida entre estados e municípios. Na verdade, estados e municípios recebem um pouco mais do que o que esses artigos deixam transparecer, posto que existe uma repartição dos impostos federais com estados e municípios, ou com os fundos de participação dos estados e dos municípios, e dos impostos estaduais com os municípios. Mas essa repartição, além de não resolver o problema de baixa arrecadação de muitos lugares, ainda causa um certo mal estar na população, que interpreta o sistema de repartição – em especial no que se refere aos fundos de participação – como um remanejamento de seu dinheiro para outros lugares, o que não é necessariamente uma interpretação equivocada¹⁷.

Ademais, a distribuição da competência tributária não se dá necessariamente de acordo com a natureza da arrecadação. Se perguntássemos ao nosso autor a que competiriam os impostos atuais ele diria que o imposto territorial rural deveria ser de competência do município, e que os de exportação (caso sua existência fosse devesa necessária), renda e sobre produtos industrializados seriam dos estados.

¹⁷ Para se ter uma boa ideia das disparidades entre valor pago e valor devolvido ao estado, pode-se acessar o Portal Transparência do Governo Federal (disponível em <<http://www.portaltransparencia.gov.br/PortalTransparenciaPrincipal2.asp>>, acesso em 09 jun 2012), ou, para um exemplo bem claro, olhar os cálculos dos saldos por estado, relativo ao exercício de 2009, no site ABC Notícias (disponível em <<http://www.abcnoticias.com.br/noticia/noticia.php?id=6243>>, acesso em 09 jun 2012).

4.3. Dos Problemas da Centralização

Tamanho acúmulo de competências nas mãos da União geram dois grandes problemas ao país, ambos de raízes longínquas e irmãos em sua origem: funcionalismo exacerbado e burocracia extrema.

Cedo Portugal, com sua máquina centralizadora, criou uma grande estrutura de funcionários. Essa necessidade do governo central de tudo controlar exigia a existência de uma estrutura tal, a fim de melhor controlar cada ato público no país. O controle excessivo, com o tempo, cria mais e mais exigências para os cidadãos, que geram a necessidade de aumento do corpo de funcionários, em um ciclo interminável.

Toda essa estrutura centralizante, burocratizada e rica em funcionários foi transportada para o Brasil junto com a Corte. Só que, no Brasil, ela se tornou muito mais nociva, graças às suas gigantescas proporções¹⁸.

A obra estudada no presente artigo visava reformar as instituições brasileiras tão profundamente que toda essa herança deletéria ficasse no passado, para que o país pudesse se desenvolver plenamente. Ter-se-ia menos funcionalismo, menos burocracia, instituições vivas e dinâmicas. Só que a federação criada com a República não trouxe maior liberdade para os entes federados, e certamente não acabou com a burocracia. De fato, nossa herança ainda nos persegue (a ponto de, em 1979, ter sido criado um “Ministério da Desburocratização¹⁹”, que, em seus 7 anos de existência, embora tenha feito alguns avanços, não conseguiu resolver o problema), por mais iniciativas que se tomem na tentativa de desburocratizar.

No século XIX, Tavares Bastos dizia que, para tornar a administração eficiente, a solução não seria contratar ainda mais funcionários, como muitos propunham, mas justamente reduzir o número de nomes nas folhas de pagamento do estado e tornar os procedimentos mais simples. Hoje, a situação é idêntica: o governo conta com 38 órgãos

¹⁸ Tavares Bastos tratou desse assunto no opúsculo *Os Males do Presente e as Esperanças do Futuro*, sob o pseudônimo *Um Excêntrico*, em 1861. Décadas depois, Raymundo Faoro aprofundou-se no tema em seu excelente *Os Donos do Poder*.

¹⁹ O Ministério da Desburocratização, em si mesmo uma contradição institucional, foi criado no governo de João Figueiredo, e teve Hélio Beltrão como ministro na maior parte de sua existência (informação da Folha, disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/treinamento/hotsites/ai5/personas/helioBeltrao.html>>, acesso em 10 jun 2012). Estranhamente, parece que ainda há pessoas que desejam o seu retorno, como se depreende da leitura de textos como Ministério da Eficiência e Desburocratização, de Everardo Maciel (Disponível em <<http://www.estadao.com.br/noticias/impresso,ministerio-da-eficiencia-e-desburocratizacao,676087,0.htm>>. Acesso em 10 jun 2012).

com *status* de ministério²⁰, e as críticas contra o excesso de órgãos e funcionários abundam em todos os meios²¹.

Tais críticas não se resumem ao excesso de gastos governamentais. O problema maior são as dificuldades impostas aos cidadãos a cada procedimento que ele precise tomar junto aos órgãos oficiais. Algumas dessas exigências geram apenas incômodo e descontentamento, sem maiores consequências, como a exigência de documentos atualizados e autenticados para vários atos da vida civil (como uma partilha de bens). Outras, porém, afetam a própria economia nacional, e acabam por estimular a não formalização de empresas e empregos. Veja-se, por exemplo, o procedimento de abertura de sociedade empresária por quotas de responsabilidade limitada: é necessário fazer um registro na Junta Comercial do estado, que exige uma lista bem considerável de documentos (cópias autenticadas dos documentos de identidade dos sócios, contrato social em três vias). Feito isso, requer-se a expedição do CNPJ junto à Receita Federal. Após, na secretaria da fazenda do estado, deve-se solicitar a inscrição estadual. Com isso em mãos, é hora de ir à Prefeitura Municipal, para realizar a inscrição municipal e obter um alvará de funcionamento, e então solicitar a visita do Corpo de Bombeiros, para poder, finalmente, abrir as portas do negócio. O procedimento todo leva, em média, 152 dias. A título de comparação, nos Estados Unidos o tempo médio é de 4 dias²².

Situação semelhante foi atacada já na III carta do Solitário²³. N'A Província, esse assunto ganhou um capítulo inteiro. Já lá se dizia que, “mais do que em parte alguma, no Brazil cumpria remover todos os empecilhos á reunião de capitaes e esforços para um fim commum.²⁴” Atualize-se a linguagem, e temos o que dizem todos os pensadores liberais brasileiros da atualidade.

Em verdade, muito se tem feito nos últimos anos com o escopo de reduzir a

²⁰ Informação retirada do site do Planalto. Disponível em <<http://www2.planalto.gov.br/presidencia/ministros/ministerios>>. Acesso em 10 jun 2012.

²¹ Ver, por exemplo, o artigo de Josie Jerônimo para o Correio Braziliense, edição de 23 de fevereiro de 2012, com o título “Secretarias com status de ministério têm mais gastos e menos investimentos”. Disponível em <http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2012/02/23/interna_politica,290765/secretarias-com-status-de-ministerio-tem-mais-gastos-e-menos-investimentos.shtml>. Acesso em 10 jun 2012.

²² Informações retiradas do website Limite do Infinito, do analista contábil Claudio Afonso Muylaert Ribeiro de Castro. Disponível em <<http://www.limitedoinfinito.com.br/?p=295>>. Acesso em 10 jun 2012.

²³ BASTOS, A. C. Tavares. **Cartas do Solitário**. 4. ed., feita sobre a 2. ed. de 1863. São Paulo: Ed Nacional, 1975, p. 22-23. (Coleção Brasileira, n. 115)

²⁴ Idem. **A Província**: estudo sobre a descentralização do Brasil. Ed. fac-sim. Brasília: Senado Federal, 1996, p. 281. (Coleção Memória Brasileira, n. 2)

burocracia. Programas de desburocratização têm sido propostos no país inteiro, inclusive pelo Governo Federal, desde 2009²⁵. No entanto, como foi dito acima, muito ainda deve ser feito nesse sentido. Talvez se devesse olhar um pouco para o passado e ver quais propostas feitas há muito tempo ainda poderiam ser aproveitadas. Poder-se-ia, assim, descobrir que, quando um articulista da *Veja* ou da *Folha de São Paulo* reclama do tamanho da máquina pública e da quantidade de papéis exigidos do cidadão, não o faz por implicâncias político-partidárias, e sim por perceber serem esses dois dos maiores problemas nacionais.

4.4. Propostas implementadas

Justiça seja feita: boa parte das propostas apresentadas no livro *A Província* foram efetivadas. Mas elas não se referem propriamente ao problema da seção anterior. Ao invés, giram em torno de três pontos centrais, importantíssimos quando de sua publicação, mas que passam despercebidos nos dias de hoje. São eles: independência e eletividade do executivo local, separação da Polícia e da Justiça e Poder Judiciário.

Essas questões passam despercebidas hoje porque seria impensável manter o sistema como era em 1870. O Poder Executivo estadual, hoje, é independente do Executivo federal, e os governadores são eleitos diretamente pelo povo, justamente como proposto pela obra estudada. Assim, também, vingou a proposta de separar os poderes de acusar, julgar e executar. Hoje, a Polícia investiga, o Ministério Público acusa, o Judiciário julga, e a Polícia cumpre a sentença. A união de todos esses poderes em uma só pessoa causaria arrepios em qualquer pessoa de bom senso.

Já o Poder Judiciário foi além de todas as propostas de nosso autor. Ele admirava, sim, a divisão entre Judiciário estadual e Judiciário federal, que considerava homenagem suprema à descentralização. Mas era bem mais modesto que isso. Pedia somente que os juízes fossem verdadeiramente independentes: vitalícios, inamovíveis, bem remunerados, admitidos por concurso público. Pedia que houvesse, nas províncias, cortes de segunda instância, para que as pessoas menos abastadas tivessem a faculdade de recorrer de decisões desfavoráveis. E pedia que uma lei, e lei geral (porque há assuntos que devem sim ser de competência do governo central), garantisse os direitos individuais.

Nesse último ponto, nossa Constituição foi pródiga. Seu art. 5º, dos garantias individuais, traz nada menos do que 78 incisos, além de equiparar a emendas

²⁵ Exemplos disso podem ser conferidos no website do Instituto Helio Beltrão. Disponível em <<http://www.desburocratizar.org.br/>>. Acesso em 10 jun 2012.

constitucionais tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos aprovados pelo Congresso Nacional (desde que a aprovação siga o mesmo rito das emendas constitucionais).

A Justiça foi dividida em duas esferas de atuação, os juízes são independentes, existe justiça de segunda instância em todos os estados, inclusive na Justiça Federal. Mas um problema permanece: a demora nos processos. As leis dos Juizados Especiais serviram para facilitar o acesso à Justiça e dar maior celeridade aos processos, mas isso não foi suficiente. O procedimento especial, embora muito mais célere, ainda é mais lento do que o desejável. E o procedimento comum continua demandando tempo demais, mesmo quando não há recurso.

Enfim, no que tange à Justiça, muito foi feito, mas ainda há muito a melhorar. Talvez as reformas aventadas nas seções anteriores ajudem a resolver mais esse problema.

4.5. Democracia

Tavares Bastos não chegou a dedicar nenhum ponto específico de sua obra à questão democrática. Ainda assim, grande parte de seus escritos se referem ao tema, direta ou indiretamente.

Quando propunha melhorias no executivo e legislativo provinciais, falava sempre na questão eleitoral, que preferia se baseasse em eleições diretas, em sufrágio universal. Quando falou nas várias funções da administração, aventou diversas vezes a hipótese de eleições para cargos detentores de algum poder decisório, como delegados, tesoureiros e procuradores. No todo, sua proposta de descentralização trazia embutida, em toda a sua força, a proposta de uma democracia forte e ampla, de um governo para o povo, não para as elites. E suas propostas em prol de uma educação para todos (ricos ou pobres, livres ou escravos) visava justamente dar ao povo a capacidade de se auto-governar, de modo que, além de para o povo, o governo fosse também feito e fiscalizado pelo povo.

No que tange à questão democrática, muito do proposto por Tavares Bastos vive no Brasil de hoje. O acesso à educação foi universalizado, com obrigatoriedade de ensino a crianças e adolescentes. Adotou-se o sufrágio universal, com eleições para todos os cargos efetivamente políticos (no Executivo e no Legislativo, mas não no Judiciário, exatamente como o proposto), sendo elegível qualquer cidadão – basta que se enquadre nos requisitos mínimos da lei, que não são muitos. Para quase todos os cargos técnicos, a Constituição exige concursos públicos de provas e títulos, acessíveis a todos. Com as

instituições mais próximas dos cidadãos, facilitou-se o acesso às informações da Administração pelos cidadãos (e leis como a 12.527/2011, sobre serviços de informações ao cidadão, tornou a fiscalização ainda mais descentralizada, passível de ser exercida por absolutamente todos os cidadãos brasileiros).

Enfim, a princípio, o Brasil de hoje é tão ou mais democrático quanto o que sonhava nosso autor. Entretanto, ainda há muito de suas propostas que poderiam ter sido aplicadas, mas não foram. Sua ideia de democracia exigia o que ele chamava de “desenvolvimento moral”: era imprescindível que o povo recebesse uma educação pública de qualidade, que lhe permitisse verdadeiramente deliberar sobre o futuro da nação. Assim, somente os melhores candidatos seriam eleitos, e aqueles que não apresentassem um bom trabalho não conseguiriam permanecer no cargo, pois o povo instruído, sempre atento aos seus melhores interesses, não o reelegeria.

Outro ponto importante e de extrema atualidade, também concernente à questão eleitoral, é o da distribuição da representatividade legislativa. No final do capítulo relativo às Assembleias Provinciais, na página 120 do volume estudado, Tavares Bastos sugere sejam os deputados eleitos pelos municípios: cada município elegeria 3 deputados, tendo cada eleitor direito a dois votos (ele não chega a explicar como seria a eleição dos deputados federais). Trata-se, basicamente, de uma espécie de voto distrital com lista aberta, capaz de evitar boa parte das distorções causadas por nosso atual sistema de voto proporcional, um dos pontos mais polêmicos nas discussões sobre reforma eleitoral nos últimos anos.

5. OBSERVAÇÕES FINAIS

A Proclamação da República fez nascer finalmente a federação brasileira, mas sua implementação foi feita de modo demasiado imperfeito, sem contemplar os principais benefícios do federalismo, totalmente ao revés do proposto na obra estudada. Com uma boa dose de vontade política, poder-se-ia ainda implementar uma federação de fato, com grande liberdade aos estados, de forma bastante positiva para a política nacional. Outras propostas, como a de redução da máquina pública e da burocracia e incentivo à iniciativa privada, se bem desenvolvidas, teriam também ótimos frutos para a nação como um todo.

Tavares Bastos permanece sendo um autor atual, que merece ser lido e relido. Mesmo com todas as particularidades temporais de seus textos, ainda tem muito a dizer aos leitores de hoje.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRÊU, Eide Sandra Azevêdo. Versões da História do Império Na Trajetória de Tavares Bastos. In: **Anais do XVII Encontro Regional de História – O lugar da História**. ANPUH/SP – Unicamp, Campinas. 5 a 10 de setembro de 2004. Disponível em <<http://www.anpuhsp.org.br/sp/downloads/CD%20XVII/ST%20XXV%20-%20I/Eide%20Sandra%20Azevedo%20Abreu.pdf>>. Acesso em 15 mar 2012.

BASTOS, Aureliano Cândido Tavares. **A Província**: estudo sobre a descentralização do Brasil. Ed. fac-sim. Brasília: Senado Federal, 1996. (Coleção Memória Brasileira, n. 2)

_____. **Cartas do Solitário**. 4. ed., feita sobre a 2. ed. de 1863. São Paulo: Ed Nacional, 1975. (Coleção Brasileira, n. 115)

_____. **Os males do presente e as esperanças do futuro**: estudos brasileiros. 2. ed. São Paulo: Ed Nacional, 1976. (Coleção Brasileira, n. 151)

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder**: Formação do Patronato Político Brasileiro. 2. ed. Porto Alegre: Ed. Globo, 1975.

LIMA, Gen. J. I. de Abreu e. **Compendio da Historia do Brasil**. Rio de Janeiro: E. e H. Laemmert, 1843, tomo II, p. 67-138.

PONTES, Carlos. **Tavares Bastos (Aureliano Cândido, 1839-1875)**. 2.ed. São Paulo: Ed. Nacional, 1975. (Coleção Brasileira, 136)

RÊGO, Walquíria Domingues Leão. Tavares Bastos: um liberalismo descompassado. **Revista USP**, n. 17, mar/abr/mai 1993. Disponível em <<http://www.usp.br/revistausp/17/06-walquiria.pdf>>. Acesso em: 12 out. 2011.

SILVA, Antonio Marcelo J. F. da. Os Dilemas do Liberalismo no pensamento de Tavares Bastos. In: **Revista Achegas**, n. 33, 2007. Disponível em <http://www.achegas.net/numero/33/antonio_silva_33.pdf>. Acesso em 01 fev 2012.

_____. **Tavares Bastos**: Biografia do Liberalismo Brasileiro. 2005. 148f. Tese (Doutorado em Ciências Humanas: Ciência Política). Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005. Disponível em <<http://www.indiciarismo.net/CMS/>>

index.php?download=Disserta%E7%E3o%20e%20Teses%20A%20Marcelo%20Tavares%20Bastos.pdf>. Acesso em 19 ago 2011.

Referências Eletrônicas

ABC Notícias. Pra onde vai nosso dinheiro dos impostos. Disponível em <<http://www.abcnoticias.com.br/noticia/noticia.php?id=6243>>. Acesso em 09 jun 2012.

Assessoria de Imprensa do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT). **BR-235**. Disponível em <<http://www2.transportes.gov.br/bit/02-rodo/3-loc-rodo/loc-rodo/br-235/gbr-235.htm>>. Acesso em 09 jun 2012.

CASTRO, Claudio Afonso Muylaert Ribeiro de. **Procedimentos para abertura de empresa** Ltda. Disponível em <<http://www.limitedoinfinito.com.br/?p=295>>. Acesso em 10 jun 2012.

Conselho Regional de Fisioterapia e Terapia Ocupacional da 5ª Região (CREFITO5). **Perguntas Frequentes**. Disponível em <<http://www.crefito5.org.br/perguntas-frequentes>>. Acesso em 09 jun 2012.

Conselho Regional de Química da 5ª Região. **Delegacias**. Disponível em <<http://www.crqv.org.br/php/index.php?link=5>>. Acesso em 09 jun 2012.

Folha de São Paulo. **Hélio Marcos Penna Beltrão**. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/treinamento/hotsites/ai5/personas/helioBeltrao.html>>. Acesso em 10 jun 2012.

Instituto Helio Beltrão. Disponível em <<http://www.desburocratizar.org.br/>>. Acesso em 10 jun 2012.

Jerônimo, Josie. Secretarias com status de ministério têm mais gastos e menos investimentos. In: **Correio Braziliense**, Brasília, 23 fev 2012. Disponível em <http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2012/02/23/interna_politica,290765/secretarias-com-status-de-ministerio-tem-mais-gastos-e-menos-investimentos.shtml>. Acesso em 10 jun 2012.

MACIEL, Everardo. **Ministério da Eficiência e Desburocratização**. Disponível em <<http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,ministerio-da-eficiencia-e-desburocratizacao,676087,0.htm>>. Acesso em 10 jun 2012.

Ministério das Comunicações. **Relação de Rádios Comunitárias com Licença Provisória - Brasil**. Disponível em <http://www2.mc.gov.br/images/radio-comunitaria/licenciamento/Rel_radcom_licenca_provisoria-brasil_2012-05-14.pdf>. Acesso em 09 jun 2012.

Planalto. **Ministérios**. Disponível em <<http://www2.planalto.gov.br/presidencia/ministros/ministerios>>. Acesso em 10 jun 2012.

Portal da Transparência do Governo Federal. **Transferência de Recursos**. Disponível em <<http://www.portaltransparencia.gov.br/PortalTransparenciaPrincipal2.asp>>. Acesso em 09 jun 2012.