

**O FEDERALISMO NO BRASIL:
CENTRALIZAÇÃO *VERSUS* DESCENTRALIZAÇÃO
NA REPÚBLICA VELHA**

por

Angelo Inácio Pohl

Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Pensamento Político Brasileiro, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM. RS) como requisito parcial para obtenção do grau de

Especialista em Pensamento Político Brasileiro

PPGPPB

Santa Maria, RS, Brasil

2004

**Universidade Federal de Santa Maria
Centro de Ciências Sociais e Humanas
Programa de Pós-Graduação em Pensamento Político Brasileiro**

A Comissão Examinadora, abaixo assinada,
aprova a Monografia de Especialização

**O FEDERALISMO NO BRASIL:
CENTRALIZAÇÃO *VERSUS* DESCENTRALIZAÇÃO
NA REPÚBLICA VELHA**

elaborada por

Angelo Inácio Pohl

Como requisito parcial para obtenção do grau de
Especialista em Pensamento Político Brasileiro

COMISSÃO EXAMINADORA:

Prof. Doutor Reginaldo Teixeira Peres
(Presidente – Orientador)

Prof. Doutor Luis Gustavo Melo Grohmann

Prof. Especialista Eduardo Leite Veleda

Santa Maria, 14 de setembro de 2004.

RESUMO

Monografia de Especialização
Programa de Pós-Graduação em Pensamento Político Brasileiro
Universidade Federal de Santa Maria, RS, Brasil

O FEDERALISMO NO BRASIL: CENTRALIZAÇÃO *VERSUS* DESCENTRALIZAÇÃO NA REPÚBLICA VELHA

AUTOR: ANGELO INÁCIO POHL
ORIENTADOR: PROF.DR. REGINALDO TEIXEIRA PERES

Na historiografia política republicana, o federalismo aparece como um dos temas controvertidos. Entendendo que essa historiografia guarda íntimas ligações com o pensamento político brasileiro, este estudo remete a busca de algumas explicações da implantação do regime republicano em seu viés federalista, no contexto de um momento histórico significativo na construção da República brasileira. O exame do federalismo, a partir da análise de sua matriz norte-americana, confrontada com a proposta instituída pela Constituição de 1891, conduz a discussão para o seu fulcro: a própria implantação do regime republicano federalista e a formulação do esquema político da “política dos governadores”. A efetivação dessa situação demonstra o fato de que o federalismo brasileiro não se constituiu exatamente numa imitação estreita do modelo estadunidense, incorporando no próprio texto jurídico constitucional, as especificidades do processo social e político existente no Brasil. A inexistência de uma sintonia entre a ordem política e a realidade sócio-econômica foi deflagradora de um período de instabilidade no relacionamento da União com os estados, por meio do qual se tornava visível a disputa pelo poder e o agravamento das dificuldades do regime. Com Campos Salles, inicia-se uma tentativa de reversão desse quadro. A “política dos governadores” estabelece uma maior viabilidade como esquema político que visa suprimir as tensões entre os grupos na disputa pelo poder. Este estudo monográfico propicia uma tentativa de demonstrar a funcionalidade do sistema federalista no âmago do embate centralização *versus* descentralização, na Primeira República brasileira.

AGRADECIMENTOS

A conclusão deste ensaio monográfico só se fez possível graças ao apoio recebido de várias pessoas. Sem desmerecimento para nenhuma delas procuraremos nomear algumas que formaram os pontos basilares sobre os quais se construiu este trabalho.

O Professor Doutor Reginaldo Teixeira Peres, ilustre orientador deste estudo, que com paciência e incentivo, guiou-nos com mão firme pelos caminhos nem sempre iluminados do pensamento político brasileiro.

O Professor Mestre João Rodolfo do Amaral Flores, que neste momento com certeza já apresenta o título de Doutor, amigo de muitos anos que nos possibilitou com sua ampla formação na área em discussão definir de forma clara e concisa o objeto de estudo, tarefa sempre complexa.

O Professor Especialista Eduardo Leite Veleda, que plantou a semente da curiosidade científica sobre o assunto em estudo, nos alcançando em suas inesquecíveis discussões em aula uma preciosa bibliografia amplamente utilizada neste ensaio.

O Professor Doutor Luis Gustavo Melo Grohmann, que nos deu a honra de fazer parte da Comissão Examinadora deste trabalho.

O corpo docente do Curso de Especialização em Pensamento Político Brasileiro, que com enorme competência e seriedade proporcionou um fórum impar com discussões indispensáveis para o aprimoramento de nossa formação acadêmica e pessoal.

A Professora Eva Carmem Ribas Pohl, dedicada esposa e competente revisora dos percalços que a gramática sempre nos apronta.

Aos meus filhos, Rafael, Ariane e à recém-chegada Carolina, motivo maior da busca de aprimoramento e incentivo sempre presente neste complexo período de construção intelectual.

A todos, enfim, que confiaram e prestaram seu auxílio de alguma forma neste esforço de galgar mais um degrau na busca do conhecimento.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	1
2. FEDERAÇÃO.....	5
2.1. Conceito e noções básicas.....	5
2.2. Considerações gerais sobre o federalismo norte-americano e o brasileiro.....	18
3. A ORGANIZAÇÃO DO REGIME	29
3.1. Aspectos da Constituição de 1891	29
4. A REPÚBLICA FEDERALISTA E A “POLÍTICA DOS GOVERNADORES”	44
4.1. As crises da consolidação federativa	44
4.2. Federalismo e a “política dos governadores”	50
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	61
6. BIBLIOGRAFIA.....	64

1 INTRODUÇÃO

O Federalismo brasileiro partiu de uma ordem centralizada no Império (Estado Unitário), para uma ordem de federação de repartição de poderes e competências na República. Nessa situação, torna-se fundamental a análise de alguns aspectos que possibilitem o entendimento dessa questão.

Um dos questionamentos que se estabelece refere-se aos motivos que contribuíram para a derrocada do Império brasileiro. Entre os fatores que concorreram para a crise da monarquia e a derrubada de Dom Pedro II, em 1889, sobressai o fim da escravidão. Os grandes proprietários de escravos, muito fiéis ao Império, embora não fossem muito fortes por ocasião da abolição nem almejassem a República, acabaram se decepcionando com a posição assumida pelo regime monarquista em relação ao problema escravo,

Outro fator de desgaste que também interferiu para o fim do Império foi à desavença entre a monarquia e a Igreja. Nos últimos anos do reinado de Pedro II, aconteceu um choque sério entre a Igreja e o Estado. A partir do movimento de renovação da Igreja Católica, orquestrado pelo Vaticano, em todas as partes do mundo, buscava-se dar uma maior autonomia ao clero em suas relações com o Estado. Esse posicionamento eclesial chocou-se com o velho sistema de padroado, adotado no Brasil, através do qual o imperador controlava todos os movimentos do clero.

Mas talvez o fator determinante para esta análise, na queda do regime imperial, tenha sido a pressão exercida por grupos da elite civil instando a autonomia das províncias, aliada à pressão por um novo regime que partia dos quadros do Exército.¹ Dessa forma, a partir de 1870, conformou-se no Brasil um movimento que pretendia, por revolução ou por acordo, modificar o regime do Estado para uma República.

Havia várias tendências. O movimento republicano de São Paulo, berço do Partido Republicano Paulista, era muito distinto do movimento republicano carioca; este era bem mais radical do que aquele. São Paulo, por exemplo, evitava debater certas questões, sobretudo a da escravidão, concentrando-se na concepção de uma República federativa, com um grau acentuado de autonomia para as províncias. A elite cafeeira paulista almejava controlar os rumos de sua economia, sem as limitações do Império. Pela mesma época, crescia entre os militares, cuja cúpula recebia a influência da ideologia positivista e do impacto estrutural causado pela Guerra do Paraguai, a idéia de que a monarquia emperrava o progresso do Brasil, limitando a industrialização nascente e estava conspurcada pela escravidão. Esta elite buscava uma República orientada para o autoritarismo, com plenos poderes para o presidente.

A República brasileira resultou, entre outros fatores, da aliança entre essas duas forças: de um lado a elite política (principalmente a paulista), de outro, o Exército.

¹ FAUSTO, B. Em: www.mec.gov.br/seed/tvescola/historia/entrevista.

A queda do Império, em 15 de novembro de 1889, não foi um episódio épico, tal como é pintado nos quadros históricos tradicionais; tampouco obteve uma participação popular efetiva. Embora relutante, o marechal Deodoro da Fonseca acabou cedendo à pressão dos quadros mais modernos do Exército. Ao longo do tempo, as conseqüências desta atitude foram importantes: houve um Brasil monárquico e outro da Primeira República, mas a passagem entre ambos é mais um exemplo de “transição transada”, sem grandes rupturas, na história brasileira.²

Conforme Cavalcanti (1983), os problemas da república residiam: “no desconhecimento do que consistia este regime por boa parte da elite dirigente e pela maioria da população; da não preocupação em adaptá-lo às condições históricas do país e da má fé de grupos que utilizavam o regime e suas leis com objetivos meramente pessoais”.³

É fato que a implantação deste regime ocorreu com o intuito de descentralizar o poder do Estado. Porém, é importante ressaltar que o poder político no Império nem sempre foi uniformemente centralizado, assim como, nem a República deixou de apresentar uma sinuosa evolução quanto à distribuição espacial do poder.

Portanto, este estudo tem como fulcro analisar se o regime federalista implantado na Primeira República, efetivamente cumpriu o papel de descentralizar o poder no Brasil no período delimitado nesta análise, compreendido entre 1900 e 1922.

² *Ibidem.*

³ CAVALCANTI, Amaro. *Regime Federativo e a República Brasileira*. Brasília: Senado Federal, 1983. Pg. 124.

Abordar-se-ão conceitos apresentados aqui como relevantes no que se refere ao entendimento da República Velha, visto que, apesar destes serem conhecidos e estudados amplamente, torna-se pertinente à apresentação dos mesmos com o objetivo de fundamentar as análises que serão desenvolvidas. Toda a abordagem factual servirá como fundamentação às análises políticas, históricas, econômicas e sociais, objetivando atingir o propósito de expor, de forma clara e concisa, se efetivamente ocorreu o fenômeno político da descentralização do poder com a adoção do regime federalista na Primeira República (1900-1922).

Este estudo foi dividido em três capítulos, compreendendo o primeiro na análise do conceito de Federação, posteriormente apresentando diferenças, consideradas relevantes para o objetivo da pesquisa, entre o modelo implantado nos Estados Unidos da América e aquele praticado no Brasil a partir de 1891.

O segundo capítulo aborda a organização do regime de 1900 a 1922, apresentando suas principais fases de desenvolvimento, já consagradas pela historiografia, e como se comportou a divisão de poderes, administração da justiça e repartição das rendas públicas, frente ao modelo, teoricamente adotado, do federalismo.

Num terceiro momento buscar-se-á demonstrar como os estados se relacionaram com a União, discutindo a “política dos governadores” como uma forma de coordenação política entre os entes federados.

2 FEDERAÇÃO

Considerando apenas os conceitos gerais, uma das mudanças significativas na história do Brasil teria sido a passagem de Estado Unitário⁴ para Federação, simultaneamente com o advento da República.

Este capítulo tem o intuito de analisar o conceito de federação, além de abordar as diferenças entre o modelo implantado nos Estados Unidos da América e o modelo que se desenvolveu no Brasil a partir de 1891.

2.1 Conceito e Noções Básicas

Etimologicamente, o vocábulo federação deriva do latim *foedus*, que significa aliança. Sendo assim, da expressão vernacular, federação indica uma aliança de Estados, onde o poder nasce da união dos membros autônomos integrantes, que estabelecem um Estado soberano.

A federação é fruto de um instrumento jurídico – a constituição -, pacto através do qual se fundamenta um Estado soberano, embora reservando poderes autônomos para os entes subnacionais que o constituem.

O conceito moderno de federação funda-se, em grande parte, na ori

⁴ Estado unitário é aquele que não reconheceu autonomia a nenhuma de suas partes constitutivas. Ainda quando o exercício do poder seja descentralizado, origina-se, por definição, do centro, enquanto os poderes exercidos autonomamente em uma federação, mesmo enquadrados por um poder soberano, são próprios aos vários centros do poder constituinte. BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria Geral do Federalismo*. Rio de Janeiro: Forense, 1986, p.11.

ginal construção dos constitucionalistas estadunidenses do século XVIII. A originalidade nesta conceituação reside na criação de um poder central dotado de capacidade de ação autônoma em cada um dos Estados federados.

No entanto, Baracho (1986) afirma que algumas estruturas da forma de Estado Federal já se encontravam presentes desde a Grécia antiga, tendo-se desenvolvido no decorrer de toda a história européia. O autor ainda registra que: “A idéia federal é apontada nas sociedades políticas mais antigas, apesar de o Estado Federal, como conceito ou forma de organização, no entender de muitos, só ter surgido com a Constituição Americana de 1787”.⁵

A forma de Estado Federal, surgida no século XVIII nos Estados Unidos da América, resultou de um fenômeno histórico e político decorrente das relações conflituosas entre as colônias britânicas na América do Norte e destas com a Inglaterra. No intuito de proteger sua liberdade e garantir seus interesses econômicos, sociais e políticos, bem como sua individualidade, passaram as colônias a perseguirem objetivos comuns, cujo ápice se deu na Declaração da Independência, em 1776.

Com a ruptura ocasionada por este fato, as colônias se constituíram em Estados soberanos e, visando assegurar esta soberania, lavraram o Tratado denominado “Artigos de Confederação”, que consistia em um acordo assinado pelos Estados. Tal estatuto não garantia a confederação poder para legislar, nem tampouco a instituição de receitas originárias de

⁵Ibidem.

tributos, sendo o Congresso fraco e impotente diante dos Estados autônomos. Além disso, o direito de secessão estava presente.

Problemas tanto de ordem política como econômica advieram desta forma autônoma de reunião de Estados (a Confederação⁶ através de seu Congresso), por exemplo: o poder central dividia o direito de cunhar moeda correntemente com os Estados; não detinha forma de arrecadação de receitas e, por conseguinte, não podia arcar com os custos de um exército.

Ademais, a sistemática de distribuição de cotas de cada ente confederado ao poder central para financiar, sobretudo, as atividades relativas aos problemas de guerra, ficava na dependência da boa vontade dos Estados, o que, via de regra, acabava por mitigar os recursos a serem por estes repassados ao poder central.

Em maio de 1787, em convenção realizada na Filadélfia, com o objetivo de eliminar as fragilidades institucionais da Confederação de Estados, foi adotada pelos mesmos a forma Federativa.

Encontra-se em Dallari (1986), uma explicação para esta atitude:

Enquanto na primeira forma – Confederação – os Estados integrantes poderiam retirar-se a qualquer tempo, posto que ligados apenas por um tratado, cuja principal característica era garantir a autonomia das unidades confederadas; na segunda forma – Federação – os Estados - passaram a adotar uma única Constituição, tendo somente os

⁶ Fruto de um tratado internacional entre Estados soberanos pelo qual estes se comprometeram a buscar fins comuns sem, no entanto, abrirem mão da própria soberania. DALLARI, Dalmo de Abreu. *O Estado Federal*. São Paulo: Ática, 1986, p. 87.

poderes outorgados por esta, passando a constituir um único Estado Federal.⁷

Ainda reportando a Dallari (1986), é importante salientar que:

(...) os membros de uma federação gozam de autonomia, que é o poder de autogoverno, incluindo a possibilidade de escolher seus governantes e de agir por vontade própria em relação a muitos assuntos. Porém, as decisões do poder autônomo devem ser tomadas dentro dos limites fixados na Constituição Federal e ficam sujeitas ao controle de constitucionalidade por um órgão da União.⁸

A distinção de competências atribuídas constitucionalmente é o traço marcante do Estado Federal. Dessa forma, o equilíbrio entre os Estados membros e o poder central é estabelecido pela descentralização política e administrativa, ficando ao encargo de cada um suas próprias competências, claramente definidas na Constituição Federal.

A característica básica desse tipo de Estado é que não haja supremacia da União sobre os estados que compõem o arranjo federativo e vice-versa uma vez que, a cada um destes entes políticos, está reservada uma competência própria, cabendo à União legislar sobre assuntos de interesse geral, que afetam o todo, bem como a competência dual; ficando entregues às unidades federadas os assuntos relacionados ao interesse local.

Segundo Pasold (1988), “aplicando-se a relação sistêmica ao Estado do tipo Federal é possível perceber, criticamente, o fenômeno da centra-

⁷ *Ibidem*. P. 17

⁸ *Ibidem*, p. 18.

lização do poder. A federação surge como a associação de Estados (*foedus, foederis*) para formação de um novo Estado, o Federal, com repartição rígida de atributos da soberania entre eles”.⁹

Conforme formulação de Dallari, pode-se assim entender o Estado Federal:

Quando os Estados aderirem à Federação perdem o *status* de Estado, embora permaneçam assim chamados; sua ordem jurídica é determinada em uma Constituição, que estabelece as atribuições da União e das unidades federadas; não há direito de secessão, proibida pela Constituição a exclusão do Estado Membro da Federação; a soberania é do Estado Federal; não há hierarquia entre as duas pessoas políticas, posto que existam competências determinadas de cada esfera de poder.¹⁰

Nesse sentido, Baracho (1986) ao analisar os diversos modelos de Estado Federal, aponta as seguintes características gerais e comuns a todos:

(...) poderes equilibrados, independentes e coordenados entre o Governo central e o regional: unidade do Estado, que é soberano e composto de outros Estados que neste se integram. Primazia da Constituição sobre os ordenamentos jurídicos locais, mas que não retira a autonomia dos Estados Membros ao estabelecer competências bem definidas a cada esfera de pessoa jurídica.¹¹

⁹ PASOLD, César Luiz. *Função social do Estado contemporâneo*. Florianópolis: Estudantil, 1988, p. 60.

¹⁰ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos da teoria geral do Estado*. 19ª Ed. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 218.

¹¹ BARACHO, *op cit* p. 24.

É importante salientar, que o ponto de partida que se está utilizando para a discussão do federalismo no sentido da teoria do Estado, está amparado em seu aspecto fundamental, ou seja, na conceituação do que venha a ser “Estado”, nas reflexões políticas de Cavalcanti (1983): “Associação política, a mais elevada, e a única compreensiva de todos os fins da sociedade humana, o Estado possui, na sua qualidade de força moral e material organizada, a autoridade suprema sobre os indivíduos e as demais associações, quaisquer elas sejam, em determinado território”.¹²

Reconhecida à existência do Estado como um fato legítimo e indispensável aos intuítos da humanidade tem-se igualmente como teses irrecusáveis os seguintes pontos embasados na teoria do Estado:

1. O seu organismo é essencialmente coercitivo, isto é, compete-lhe o direito de mandar e ser obedecido;
2. É ele o determinador da sua própria competência;
3. Os serviços da ordem exterior, da ordem pública e da justiça no interior são duas funções essenciais irredutíveis do Estado;
4. Além disso, lhe incumbe contribuir, segundo as suas forças, para o desenvolvimento da riqueza e bem-estar, da moralidade e da intelectualidade, ou seja, para promover o progresso.¹³

¹²CAVALCANTI, *op cit* p. 30.

¹³ Significante também para a discussão presente é o ensaio de Weber sobre a política como vocação. Weber postula ali a definição de Estado que se tornou essencial no pensamento da sociedade ocidental: que o Estado é a entidade que possui o monopólio do uso legítimo da ação coerciva. WEBER, Max. “A política como vocação”. In GERTH, H. H. e MILLS, C. Wright (Orgs) *Max Weber – Ensaio de Sociologia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1968, p. 97 – 153.

A idéia ou concepção primeira, que se nos oferece, da organização política de um determinado território é a de um governo geral, único, com autoridade exclusiva sobre o todo; e tal é, realmente, o caráter distintivo do que se chama o Estado Unitário ou simples.

Quando o Estado simples liga-se a um outro ou a vários outros, e, então, sem perder cada um a sua personalidade jurídica, estipulam cláusulas cuja aceitação mútua resulta em uma nova entidade governamental - os Estados unidos - como também, em relação a quaisquer outros Estados estrangeiros, constitui o que se entende por vínculo federativo.

A ligação, efetuada por este, de Estados ou governos diversos, não é, entretanto, uma perfeita fusão, ao contrário, em virtude da associação origina-se a dualidade de governos, que coexistem no mesmo território e nas relações dos membros associados: “Tal união é, em poucas palavras, o que teoricamente se chama federalismo; este, porém, poderá apresentar formas práticas diferentes, segundo as cláusulas do instrumento orgânico da liga dos respectivos Estados”.¹⁴

A federação só é definitivamente instituída e subsiste em virtude de uma Constituição Federal, a qual, como lei fundamental da nação, é que fixa os próprios direitos que aos estados federados compete exercer, como dependentes, em maior ou menor latitude do poder central – o único soberano.

Historicamente, a Federação pode ter origem de dois modos diferentes: ela pode efetuar-se sem que a preceda tratado algum entre os Estados

¹⁴ CAVALCANTI, *op cit* p. 64.

particulares nesse intuito; ou pode originar-se de tratados ou convenções concluídas por estes Estados soberanos, preexistentes à federação.

Dá-se o primeiro modo de formação do Estado Federal quando:

- a) Ou pelo ato pacífico de uma revisão constitucional, ou por efeito de uma revolução, as províncias de um Estado Unitário passam a constituir tantos outros Estados Federados;
- b) Em consequência de um movimento nacional pacífico ou revolucionário, os Estados soberanos existentes são levados a transformar-se em um Estado Federal.¹⁵

De um lado, a União federativa possui, como verdadeiro Estado que é, a qualidade essencial da soberania; de diferente – como Federação – reconhece a subsistência de seus membros componentes – os estados particulares – e em consequência, a co-participação destes, em escala maior ou menor, ao exercício de atribuições soberanas, o que lhe dá um caráter diferente do Estado unitário.

As condições e limites postos ao exercício da soberania do poder federal, em vistas dos direitos reservados aos estados membros da Federação, estão precisamente assentados e fundamentados na Constituição Federal e cabe aos estados exercer toda e qualquer ação desde que não estejam em desarmonia com os interesses da União, ou seja, tudo depende da Constituição Federal cujas disposições deverão ajustar-se o melhor possível aos dados históricos e as relações existentes, dos interesses e

¹⁵ ZIMMERMANN, Augusto. *Teoria geral do federalismo democrático*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999, p. 38.

condições da vida política local para com a nacional e vice-versa, deixando aos estados, na organização prescrita, espaço bastante para o livre exercício do *self-government*.

Dentro desse contexto os seguintes pontos são assentes no que diz respeito às condições do poder estadual:

- a) A nenhum estado membro da Federação assiste o direito de retirar-se da mesma, pois a Federação é sempre considerada uma organização perpétua e indissolúvel – cabendo ao poder central o direito de mantê-la, empregando o uso da força se necessário;
- b) O estado membro de uma federação não tem o direito de declarar nula ou inexecutável qualquer lei ou ato do poder federal, ao contrário, é seu dever irrecusável respeitar a sua efetividade e execução;
- c) É vedado aos estados federados fazer pacto ou convenção de natureza jurídica entre si, e mesmo quaisquer outros sobre matéria administrativa, judiciária e econômica de interesse local, só os podem fazer nos limites permitidos pela Constituição Federal;
- d) O fato de as coletividades públicas, que formam a Federação, terem ou conservarem a denominação de estados, em nada altera a unidade do povo ou nação. Estas são apenas entidades de um caráter político administrativo, todo especial; mas todas elas constituindo um só povo ou nação – personificada na União ou Estado Federal.

e) Os estados federados, sendo coletividades públicas cujas atribuições se limitam à esfera do direito constitucional, não devem ter entre si relações do direito internacional, tais como, o direito de guerra, de legação, e semelhantes. Sendo assim, a União é a única pessoa jurídica de direito internacional.

Com o respaldo de Cavalcanti (1983), pode-se afirmar que o sucesso do regime federativo está diretamente ligado à elaboração da Constituição Federal, que deve ser construída segundo as condições históricas de cada país, e a elaboração de leis orgânicas que possibilitem o seu bom funcionamento; bem como o interesse e a boa vontade da elite dirigente de trabalhar em prol do desenvolvimento da nação.¹⁶

A Federação Brasileira é o regime livre e democrático, que os representantes do povo brasileiro, reunidos em Congresso Constituinte, estabeleceram, decretaram e promulgaram pela Constituição de 24 de fevereiro de 1891.¹⁷ Nos termos dessa, a nação brasileira adotou como forma de governo, sob o regime representativo, a República Federativa, proclamada a 15 de novembro de 1889, constituindo-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas províncias, em Estados Unidos do Brasil.

As palavras acima transcritas do artigo 10 da referida Constituição atestam a opção federativa e comprovam que sua existência jurídica não se originou de nenhum tratado ou pacto entre estados independentes, mas, diretamente, da vontade soberana da nação.

¹⁶ CAVALCANTI, *op cit.* p. 86.

¹⁷ Art. 1º da Constituição Federal de 1891.

Este elemento histórico seria, segundo Cavalcanti (1983), o ponto de partida para o entendimento da Federação Brasileira – distinta da Federação Americana (EUA) que historicamente foi uma continuação da Confederação de Estados de 1777.

O ato do governo que autenticou a proclamação da República Federativa e declarou que as províncias do Brasil, reunidas pelo laço da federação, ficavam constituindo os Estados Unidos do Brasil, não as investiu de direitos próprios, irredutíveis, que lhes dessem o caráter de Estados independentes; o Congresso Constituinte, que se instituiu logo após, e aprovou os institutos e atos do movimento revolucionário, também não consignou na Constituição Federal nenhum poder ou prerrogativa em favor dos estado, além do que parecera indispensável para dar-lhes autonomia, como membros da federação.

Os elementos acima citados simbolizam uma circunstância histórica fundamental na formação da Federação Brasileira: “É talvez, mesmo, o único exemplo de uma união federativa, cujos membros nunca tivessem tido em dado momento, ao menos de fato, a qualidade de soberanos”.¹⁸

Esta razão histórica é, segundo o autor citado, fundamental na determinação do caráter jurídico dos estados federados; porquanto, em vista dela, não sendo lícito aos mesmos alegar ou pretender direito ou poder algum, que não tenha, inteiramente, a sua origem na própria Constituição Federal. O fato de existirem elementos que fazem alusão ao exercício da soberania dos estados - Artigo 3º da Constituição de 1891 -, não se deve

¹⁸ CAVALCANTI, *op cit*, p. 122.

atribuir outro valor, senão, o de mero eufemismo, muito recomendável nas circunstâncias instáveis da época. O fato é que às províncias; agora elevadas a condição de estados, não foi jamais reconhecido o menor direito de soberania. Acrescente-se a isso a situação de que as províncias, em geral, não tiveram nenhuma participação ativa na ruptura política operada.¹⁹

Este movimento construiu-se e efetivou-se dentro do perímetro da capital do ex-império, que o mesmo transformou na seqüência em capital federal. Os direitos, poderes e sua qualificação como estados, as províncias receberam da vontade soberana da Constituição Federal, sendo lícita a conclusão de que os membros da federação brasileira, nem antes, nem depois desta Constituição, tiveram jamais a qualidade de soberanos. Baseado nesta estrutura, Cavalcanti (1983), aponta outros elementos que, na sua opinião, dificultavam ainda mais a plena realização do regime recém implantado no Brasil, são eles:

- a) A oposição do novo regime político em confronto com o regime vigente até 15 de novembro de 1889;
- b) A novidade ou desconhecimento do regime federal, não só para a massa do povo em geral, como também, para as próprias classes dirigentes da política;
- c) Disposições, porventura, desacertadas ou inoportunamente adotadas na Constituição Federal, - da imprevidência, com que o poder constituinte consentiu que os membros da federação encetassem a sua vida autônoma, sem uma regra geral obrigada a respeito, - ou da

¹⁹ ANDRADE, Manuel Correia de. *As raízes do separatismo no Brasil*. São Paulo: UNESP/EDUSC, 1999, p.107

- omissão posterior do poder federal em desenvolver o teor de certas disposições constitucionais, para que elas possam corresponder ao seu objeto e fins;
- d) Pretensões descabidas, ou da falsa fé, dos indivíduos e das autoridades, - e resultantes, ora, das novas ambições, conseqüência fatal das revoluções políticas, - e ora, da ignorância dos princípios e práticas do regime inaugurado.²⁰

A nação brasileira passou, subitamente, de Estado simples, unitário e monárquico, em que se achava organizada havia mais de dois terços de século, funcionando no regime parlamentar, para o sistema composto, e o mais, teoricamente, descentralizado de todos que é a república federativa, sob a forma presidencial.

Os homens políticos, os estadistas brasileiros que defendiam a república, admiravam o sucesso do modelo norte-americano, mas, segundo Cavalcanti (1983), pouco ou nada se preocupavam com o conhecimento e estudo do regime federativo.

A propaganda republicana também se agrega a esses elementos, pois nem mesmo nela havia muitos “espíritos esclarecidos”, capazes de entender e demonstrar competentemente as vantagens da União federal.

O transplante do modelo norte-americano na sua forma genuína, na fé ou convicção de que do mesmo também havia de resultar a grandeza da pátria, pouco teria de sucesso enquanto não fosse considerada a condição do país, ou seja, enquanto não estivesse de acordo com a realidade do Brasil – além de difundidos os fundamentos do regime no seio da popu-

²⁰ CAVALCANTI, *op cit* p.124.

lação em geral: “o saber de alguns indivíduos não bastava para a boa reconstrução de toda a ordem política do país – fora mister o concurso das luzes do povo ou, ao menos, da maior parte daqueles, que deviam ser seus representantes no novo regime; e isto, certamente, falecia no momento”.²¹

2.2 Considerações gerais sobre o federalismo norte-americano e o brasileiro

O termo federalismo baseia-se numa concepção de um Estado Federal, dotado de características próprias e modelo constitucional específico, cuja premissa básica é antagônica ao Estado nacional unitário.

A teoria federalista moderna tomou corpo a partir do pensamento de Kant, assim descrito por Bobbio (1998):

Kant é, então, o primeiro grande pensador federalista e a sua contribuição teórica consiste em ter fundado o Federalismo numa visão autônoma dos valores e do curso histórico. Todavia, não tendo refletido sobre a natureza da inovação constitucional que permitira a fundação dos Estados Unidos da América, não conhecia o funcionamento do Estado Federal e, portanto, não possuía os instrumentos conceptuais para conceber, de uma forma real, a possibilidade de um Governo democrático mundial, capaz de limitar a soberania absoluta dos Estados, mas que também por eles fosse limitado.²²

²¹ *Ibidem*, p. 125.

²² LEVI, Lúcio. “Federalismo”. (verbete). In BOBBIO, N. *et alii* (Org) *Dicionário de Política*. 11ª Ed. Brasília: UNB, 1998, v.I, p. 479.

O federalismo da Constituição norte-americana revelou-se, em primeiro lugar, um eficiente compromisso político frente a questões práticas imediatas. Tratava-se, por um lado, de eliminar a possibilidade de guerras - sempre presente entre Estados soberanos e vizinhos na ausência de uma instância capaz de regular suas pendências - e facilitar a defesa comum contra a Grã-Bretanha.

Por outro lado, pretendia-se potencializar a liberdade de circulação de produtos evitando que o interesse de proteger sua própria capacidade produtiva levasse os diferentes Estados a entrarem em uma escalada protecionista e até belicosa. Daí deriva a importância da chamada “cláusula de comércio”, que remete ao governo federal a competência para regulamentar o comércio interestadual.

Inspirando-se em pensadores como Montesquieu,²³ os mentores do Estado norte-americano tinham por premissa básica a necessidade de eliminar a possibilidade de um governo tirano e, ao mesmo tempo, com poder suficiente para manter a unidade da Federação.

Para que esse Estado tivesse a dosagem exata de poder, eliminando-se eventuais excessos, foi proposta a separação dos poderes, estabelecendo-se poderes distintos, independentes entre si e capazes de coibir abusos uns dos outros.

As raízes do federalismo americano têm seus marcos históricos na evolução do governo democrático no mundo moderno. Em 1215, em

²³ Na obra intitulada *O espírito das leis*, publicada em 1748.

Runnymede, Inglaterra, os barões ingleses obtiveram, por meio de intensa pressão a Carta Magna, do Rei João. Tal documento limitava os poderes da monarquia absoluta e outorgava, aos cidadãos, certos direitos, sendo considerado um marco na luta pela igualdade e pelos direitos civis.

A luta dos colonos americanos pela liberdade - especialmente a liberdade política, acima mesmo da igualdade²⁴ - não passou inicialmente de um clamor crescente, que ecoou na Inglaterra. Ao pretenderem estabelecer um governo representativo, as colônias inglesas na América tiveram o apoio dos Liberais do Parlamento inglês. A reivindicação de resistir ao pagamento de impostos lançados sem o consentimento de homens livres e de resistir a outros agravos, mais tarde incorporados à Declaração da Independência, não passava, na realidade, da reiteração dos princípios consignados na *Magna Carta Libertarum* e na Declaração dos Direitos do Homem.

Antes que a revolução terminasse, a maioria dos treze Estados já havia redigido as suas próprias constituições, em substituição aos instrumentos do governo colonial. Os “Artigos da Confederação”, documento mediante o qual ficavam constituídos os Estados Unidos, foram submetidos à ratificação em 15 de novembro de 1777. Porém, no decorrer da década seguinte, viu-se que esses artigos não eram suficientes para manter unidos os diversos Estados.

²⁴ Ocorre que os norte-americanos sofreram a influência de vários filósofos, entre eles, de John Locke, autor do clássico *Segundo tratado sobre o governo civil*, onde demonstra que, em sua interpretação, aqueles não mais se preocupavam com o princípio da igualdade devido ao fato de eles já se encontrarem em estágio de igualdade social plena; necessitando, a partir de então, buscar os ideais de liberdade e incorporá-los ao seio desta sociedade recentemente surgida.

Dessa forma, George Washington e outras lideranças, dentre os quais se destacava James Madison, insistiam na necessidade de se realizar uma revisão dos Artigos, de modo a possibilitar uma união perfeita entre os Estados. Com este intuito, o Congresso da Confederação convocou uma assembléia de representantes das ex-colônias, que se reuniram em Filadélfia.²⁵

Com base em Tocqueville (1987)²⁶, constatou-se que os deveres e direitos do Governo Federal eram simples e bastante fáceis de definir, porque a União fora constituída com a finalidade de responder a algumas necessidades gerais. Os deveres e os direitos dos estados eram, pelo contrário, múltiplos e complicados, porque tal governo influenciava em todos os detalhes da vida social. Por isso, se definiram com cuidado às atribuições do governo dos estados. Dessa forma, tal governo ficou no terreno do direito comum, enquanto o governo federal era a exceção.

Historicamente, é possível aduzir que, como visto, os Estados Unidos formaram-se como federação através da manifestação de liberdade das vontades das treze ex-colônias, que aderiram por vontade singular à formação de um Estado Federal, muito embora a adesão de alguns Estados tenha sido uma verdadeira batalha de votos de seus congressistas estaduais.

²⁵ James Madison, Alexander Hamilton e Jay, ficaram conhecidos como “Os Federalistas”. Influenciados pela *Teoria dos Três Poderes* de Montesquieu e pelo *Contrato Social* de Rousseau, compilaram 85 artigos jornalísticos que publicaram em prol da defesa da Convenção Federal de 17 de setembro de 1787, quando a Constituição Norte-Americana foi votada e aprovada, instituindo a forma federativa de Estado naquele país. HAMILTON, A. *et alli*. “O federalista”. In *Os pensadores*. São Paulo: Abril, 1973.

²⁶ TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América*. São Paulo: Itatiaia/USP, 1987, p. 93.

Como se constata, o federalismo americano foi uma solução centralizadora, agregadora, para a resolução de problemas de eficiência política e econômica. Com a independência, surgira a Confederação. Nela, a autonomia não era uma meta, era sim a realidade imediata que se prezava, mas cujas deficiências se visava superar.

Neste ponto, surge uma diferença imperativa entre a federação norte-americana e a que se constituiu no Brasil; como a primeira surge como solução para os problemas de uma confederação, seu objetivo era centralizar poderes; a segunda surge, mais de cem anos após, como proposta de solução para os problemas de um Estado unitário, objetivando descentralizar poderes.

Partindo-se do embasamento formal, a análise do federalismo brasileiro começa, evidentemente, com a adoção da forma federal de estado, a partir da implantação da república. No entanto, a restrição do campo de estudo baseada nesse critério colide com a preocupação de não ocultar o pano de fundo das discussões sobre confederação, federação e estado unitário. Afinal, no período imperial já existiam processos de centralização e descentralização espacial de poder.²⁷

Quando foi declarada a independência, em 1822, os atuais estados permaneceram como províncias desprovidas de autonomia. Na verdade, do ponto de vista econômico, social ou político, o Brasil que recém alcançara sua autonomia de Portugal dificilmente seria considerado uma

²⁷ Vale salientar, que embora centralizado, o Estado unitário pode reconhecer certa parcela de competência aos seus agentes públicos locais, como poder de decisão sobre certos assuntos concernentes aos locais onde tais agentes servem, apesar da permanência de “todos os laços de dependência hierárqui-

unidade. Durante todo o período colonial, apesar do lento processo de criação de relações internas, as regiões economicamente mais relevantes estavam mais intimamente ligadas à Europa do que com as restantes com as quais dividiam o espaço ocupado pela colônia portuguesa na América do Sul. É clara essa situação pelo fato de que as tentativas de separação em relação a Portugal eram quase sempre limitadas às regiões onde se localizavam os focos insurgentes. Nem mesmo do ponto de vista formal, a colônia sul-americana era percebida por Portugal como uma unidade.

As pretensões autonomistas das várias regiões que compuseram o novo país vieram à tona, diversas vezes, nos primeiros anos após a separação de Portugal. Com isso, as forças políticas que conduziram o processo de independência se aferraram cada vez mais ao regime imperial como forma de garantir a unidade do país. Essa primeira etapa da história independente do Brasil corresponde, *grosso modo*, à passagem, nos Estados Unidos, da confederação para a federação. Ou seja, o fulcro da questão era garantir a centralização de um poder político que tenderia, assim esperavam os teóricos do mesmo, para a descentralização, tendo em vista a relativa falta de unidade econômica do país. No Brasil, a fórmula adotada foi a do Estado Unitário.

Essa fórmula, contudo, não foi acolhida sem resistências. Na própria constituinte de 1823, causou celeuma a emenda proposta que defendia a idéia de que o Império brasileiro “compreende confederalmente as províncias”. Ocorre a rejeição da emenda sob a alegação de que haveria in-

ca”. É o que chamamos de desconcentração de poderes. BONAVIDES, P. *Ciência Política*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1978, p. 169.

compatibilidade entre o sistema monárquico e a forma de estado não unitária.

Ao longo do período imperial, ocorreu sempre certa contradição entre a relativa autonomia efetiva das regiões e a concentração de poder político nas mãos da corte no Rio de Janeiro, ocasionando em mais de um momento a irrupção de movimentos armados que procuravam demonstrar o descontentamento provincial. No entanto, não se deve entender que havia uma contraposição absoluta entre as duas tendências. O próprio poder central era constituído, em parte, como uma espécie de condomínio dos potentados regionais, em particular das regiões mais desenvolvidas.²⁸ Esse condomínio pode ser constatado quando se verifica a constituição de órgãos como o Senado vitalício e o Conselho de Estado. O poder central, que funcionava como apoio às oligarquias locais quando confrontadas com eventuais rebeliões populares, também constituía uma forma de garantia, em última instância, do regime escravista reinante.

A passagem para a república e para a federação foi influenciada por alguns fatores. A unidade territorial do país já estava relativamente assegurada; com o desenvolvimento de São Paulo inicia-se um processo de mudança no peso relativo das províncias ocasionando um choque com um poder central no qual províncias economicamente em declínio ainda

²⁸ A obra de Alberto Sales é um texto da maior importância para o estudioso da situação política brasileira no fim do período imperial e mostra que, com a agonia do Império, o perigo de esfacelamento do Brasil se fazia sentir, sobretudo, com o desnível de desenvolvimento que havia entre as províncias. Neste período era comum os defensores da centralização monárquica admitirem que a federação era inoportuna porque a maioria das províncias não tinha condições de autogoverno. SALES, A. *A pátria paulista*. Campinas: Gazeta de Campinas, 1887.

possuíam uma forte influência; o fim do regime escravista viria eliminar um dos sustentáculos principais do Império.

Tal qual acontecera nos Estados Unidos, passado o período inicial de centralização política subsequente à independência, uma postura mais liberal, inerente à situação das oligarquias brasileiras no mercado mundial, pôde ganhar espaço ideológico e institucional. Naquele contexto, a descentralização, ou melhor, a redistribuição do poder político entre as regiões, era mais importante que a contraposição entre república e monarquia. O Estado federal, conforme Zimmermann (1999): “institui, com a Constituição, uma série de poderes descentralizados e autônomos, que também são instrumentos políticos de comando, posto que além de órgãos administrativos eles possuem legisladores e juízes próprios”.²⁹

Com o advento da república, aspectos importantes do direito constitucional estadunidense foram incorporados pela constituição brasileira de 1891. Algumas dessas aquisições permanecem vigentes, ainda hoje, atravessando as sucessivas leis fundamentais de que o país já foi dotado. A República do Brasil adotou o regime federativo; cada nível da federação exerce sua competência através de um corpo administrativo próprio; a Constituição é a lei suprema para todos os poderes em todos os níveis da federação; o controle da constitucionalidade de qualquer ato cabe aos tribunais, sendo o Supremo Tribunal Federal a última instância de recurso; existe representação paritária dos estados no Senado Federal, uma das casas do Congresso Nacional.

²⁹ ZIMMERMANN, *op cit* p.155.

É possível sugerir que o Império, no Brasil, exerceu função semelhante à das primeiras decisões da Suprema Corte norte-americana, pois, aqui como lá, tratava-se de consolidar uma nação de dimensões continentais, - na qual as dificuldades avultavam pelas distâncias entre as províncias, conjugada com o elevado desnível socioeconômico entre as mesmas -, pelo reforço das tendências centralizadoras, vislumbram-se, também, afinidades entre a posição da Suprema Corte durante o predomínio da tendência descentralizadora posterior, sob a influência da doutrina do *laissez faire*, e a descentralização que tomou, no Brasil, a forma da chamada “política dos governadores”, durante a Primeira República. Como se sabe, nesse período, o poder político em nosso país esteve sob controle de oligarquias rurais, em especial as exportadoras, interessadas em políticas econômicas liberais.

É importante ressaltar que as similitudes entre a evolução dos processos de centralização e descentralização territorial de poderes no Brasil e nos Estados Unidos, ficaram muitas vezes ocultas por considerações formais sobre a existência de um Estado Unitário no Brasil Imperial e de uma Confederação nos Estados Unidos.

A diferença entre o federalismo brasileiro em face do norte-americano era percebida pelo próprio Ruy Barbosa, ele que era um grande admirador do constitucionalismo estadunidense, ao declarar em plena Assembléia Constituinte: “não somos uma federação de povos até ontem separados e reunidos de ontem para hoje. Pelo contrário, é da União que partimos”. E acentuava:

Nesse senhorio que a aspiração descentralizadora assumiu agora sobre os ânimos, entre nós começa a se revelar uma superexcitação mórbida, que nos turba a lucidez do senso político, na apreciação dos assuntos direta ou indiretamente relacionados com essa idéia. Grassa por aí, Senhores, um apetite desordenado e doentio de federalismo, cuja expansão sem corretivo seria a prevenção e a ruína da reforma federal.³⁰

Nas discussões sobre o federalismo no Brasil, os clamores contra a centralização escondiam verdadeiramente posições contra um Estado que açambarcava todas as esferas – econômica, social, política, administrativa – da vida nacional, contrariando determinados interesses dos setores mais dinâmicos da sociedade, desejosos de se expandir. A estes convinha um Estado menos absorvente. República mais federação foi à fórmula encontrada para atender às finalidades propostas. Nas palavras de Oliveira Torres:

Na Constituinte tivemos debates amplos, exatamente em torno da questão que nos interessa. É que, na magna assembléia, existiam dois partidos, ambos federalistas e republicanos, Havia, porém, dois tipos de federalistas, os “clássicos” e os “românticos”. Poderíamos igualmente adotar outros nomes: partido federalista e partido estadualista. Bem apuradas as contas, o que havia na Constituinte

³⁰ MARINHO, Josaphat. “Análise da Constituição de 1891”, In *O pensamento constitucional brasileiro*. Brasília: UNB, 1978, p.59.

era um partido estadualista exagerado e um partido estadualista moderado.³¹

Portanto, o cunho jurídico imprimido à Constituição de 1891 traduzia aspirações federalistas em sentido brasileiro, peculiar, baseado em alianças e trocas de favores políticos. A Constituição Federal, como veremos a seguir, codificou normas básicas de organização da República federativa brasileira, deixando em aberto, sem precisá-los, poderes remanescentes ou residuais que, desse modo, atendiam aos sentimentos das antigas províncias.

³¹ TORRES, João C. de Oliveira. *A formação do federalismo no Brasil*. (Coleção Brasileira, vol. 38). São Paulo: Nacional, 1961, p. 157.

3 A ORGANIZAÇÃO DO REGIME

Proclamada a República no Brasil, o Governo Provisório lançou um manifesto ao povo brasileiro e o primeiro decreto para a estruturação do novo regime. Em ambos os documentos consubstanciava-se, categoricamente, uma entre as aspirações dos republicanos de antes de 15 de novembro: o ideal de Federação.

A forma de que se revestiria o federalismo assim decretado teria consumação definitiva na Constituição de 24 de fevereiro de 1891.

Neste capítulo abordaremos uma breve discussão envolvendo o modelo federalista brasileiro e a Constituição de 1891.

3.1 Aspectos da Constituição de 1891

No dia 24 de fevereiro de 1891, o presidente do Congresso Constituinte, Prudente de Moraes, declarou em sessão solene:

Está promulgada a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, e a nossa Pátria, após 15 meses de um governo revolucionário, entra, desde este momento, no regime da legalidade. E é força confessar que, graças aos esforços e a dedicação deste Congresso, legítimo representante da Nação, aliás recebido com desfavor e prevenção pela opinião pública, que conseguiu vencer e que termina os seus trabalhos rodeado de estima e consideração pública, o Brasil, a nossa Pátria, de hoje em diante tem

uma Constituição livre e democrática com o regime da mais larga federação, única capaz de mantê-la unida, de fazer com que possa desenvolver-se, prosperar e corresponder, na América de Sul, ao seu modelo da América do Norte. Saudemos, meus concidadãos, ao Brasil e à República. Viva a Nação Brasileira!³²

A Constituição republicana, discutida num curto espaço de tempo de três meses e nove dias, traçava para o país um novo perfil institucional. A Constituinte trabalhara sobre um projeto previamente elaborado pelo chamado “grupo dos cinco”, pouco lhe modificando as estruturas fundamentais. Este projeto, que condensava três anteprojetos (um de Santos Werneck e Rangel Pestana, outro de Américo Brasiliense e o terceiro de Magalhães Castro), havia sido revisto por Ruy Barbosa. O Decreto nº 510 de 22 de junho de 1890 o fez publicar, determinando, ademais, que, provisoriamente, entrasse em vigor a parte referente à dualidade das Câmaras no Congresso, a sua composição, a sua eleição e a sua função, tendo em vista a futura Constituinte.

O projeto passou quase que na íntegra, limitando-se os constituintes a discutir-lhe os pontos principais: a organização federativa, a discriminação de rendas, a unidade de direito, a dualidade da magistratura, o sistema da eleição presidencial, a liberdade religiosa, a organização dos estados e mais alguns outros. Utilizando os registros de Roure (1979) é possível afirmar que havia, de um lado, o desejo de que o país entrasse o quanto antes no regime legal e, de outro, “o receio da febre amarela” ca-

³² ROURE, Agenor de. *A Constituição republicana*. Brasília: Senado Federal, 1979, p. 08.

paz, por força do verão canicular, de impedir as votações por falta de *quórum*.

Havia, destarte, um forte espírito cívico, havendo quem propusesse até o aumento do funcionamento das sessões diárias em até duas horas e mesmo o trabalho regular aos domingos. Embora a proposta não tivesse sido aprovada, as sessões eram prorrogadas à conveniência dos temas e dos debates, não se realizaram no dia de Natal; fato é que prevaleceu uma espécie de consenso cívico que acabou por ditar a ordem e método nas reuniões. Assinale-se também a forte liderança de Prudente de Moraes que, com estilo e autoridade, levou a bom termo os trabalhos, não obstante certa diversidade de correntes e arroubos oratórios de não poucos dos constituintes, em cujo seio havia de tudo: “designados” “subservientes”, “positivistas”, “irrequietos” e “revolucionários”.³³

Prudente de Moraes manifestava-se dizendo que a Constituição correspondia ao “seu modelo da América do Norte”. De fato, o projeto da “comissão dos cinco”, revisado por Ruy Barbosa, continha mais traços do “modelo” do que o texto promulgado. Por exemplo: enquanto o projeto, no seu artigo 44, prescrevia eleições indiretas para presidente e vice-presidente em moldes próximos ao sistema norte-americano, a própria Constituição acabou por determinar a eleição direta (artigo 47). Ademais, as idéias mestras que nortearam os constituintes não eram produto de uma inspiração momentânea, mas guardavam fortes vinculações com a evolução política brasileira no século XIX.

³³ ROURE, *op cit* p. 10.

A federação não era uma reivindicação nova. Ela já surgira na Constituinte imperial, pela voz dos seus elementos progressistas, surgira na Regência, depois da vitória federalista do Ato Adicional de 12 de agosto de 1834 e foi determinante em todas as rebeliões da Regência.³⁴

Tecnicamente, a federação foi uma das grandes discussões constitucionais do Império. Foi analisada por ilustres juristas daquele período tais como o Visconde de Uruguai, o Marquês de São Vicente, Tavares Bastos, entre outros. Politicamente, porém, ela tinha a conotação ideológica do republicanismo; e, nesta conotação havia algo de separatismo. Nesse sentido, a federação, como forma de Estado, tal como prevaleceu na Constituição de 1891, veio precedida de debates em que o ponto fulcral era a unidade nacional. A mensagem que Deodoro da Fonseca dirigiu ao Congresso Constituinte registrava claramente essa questão:

De nada servirá a solidariedade dos Governos se os Estados de que se compõe a União não forem estabelecendo entre si os mais fortes laços de solidariedade nacional. A autonomia do Governo local, tão tenazmente pleiteada pela universalidade dos brasileiros no passado regime, não deve importar, no regime republicano, a desagregação da Pátria. Essa união não é só essencial ao funcionamento normal de nossas instituições políticas, ela é o paladium da nossa integridade territorial.³⁵

Tomando como referência a Constituição de 1891, Cavalcanti (1983), acreditava que o federalismo não era o grande causador de todos

³⁴ FRANCO, Afonso Arinos de Mello. “Idéias políticas do constitucionalismo imperial” In *O pensamento constitucional brasileiro*. Vários autores. Brasília: UNB, 1978, p. 39.

os males da República, ou simplesmente, como colocado por alguns, “uma idéia fora do lugar”. Sua exposição se fundamenta na concepção de que os problemas da República residiam sim:

- a) Na oposição radical do novo regime político em confronto com o regime vigente até 15 de novembro de 1889;
- b) Na novidade ou desconhecimento do regime federal, não só para a massa do povo em geral, como também, para as próprias classes dirigentes da política;
- c) Nas disposições, porventura, desacertadas ou inopertamente adotadas na Constituição Federal, - da imprevidência, com que o poder constituinte consentiu, que os membros da Federação encetassem a sua vida autônoma, sem uma regra geral obrigada a respeito, - ou da omissão posterior do poder federal em desenvolver o teor de certas disposições constitucionais, para que elas possam corresponder ao seu objeto e fins;
- d) Nas pretensões descabidas, ou da falsa fé, dos indivíduos e das autoridades, - e resultantes, ora, das novas ambições, consequência fatal das revoluções políticas, - e ora, da ignorância dos princípios e práticas do regime inaugurado, a que já acima se aludiu.³⁶

Embora o Partido Republicano existisse desde 1870, sua difusão era bastante restrita e, em vez de ser um movimento revolucionário, sua opção política era a da defesa de reformas que garantissem uma lenta passagem da forma de governo monárquico para a república. Esse partido político, terceira agremiação partidária a organizar-se nas últimas déca-

³⁵ ROURE, *op cit* p. 11.

³⁶ CAVALCANTI, Amaro. *op cit* p. 124.

das do Segundo Reinado, aglutinador de políticos descontentes com Liberais e Conservadores e com a instituição monárquica e parlamentar do governo, encontrava-se praticamente desagregado no momento em que se iniciava a República.

A História demonstra que a implantação do novo regime se deveu mais ao descontentamento nos quartéis do que a efetividade da propaganda republicana. Não foi por acaso que se fizeram necessários quase dez anos de República para que fossem implementados arranjos institucionais que garantissem certa estabilidade ao novo sistema político.

A implantação do regime republicano simbolizou em muitos aspectos a vitória daqueles que entendiam que a República só poderia ser viável com o federalismo; isso porque devido à extensão do país e a existência de elevado desnível sócio-econômico e visíveis disparidades regionais, somente o *self-government* (autogoverno) possibilitaria o progresso dos recém-criados estados federados o que por sua vez levaria ao desenvolvimento da nação.³⁷

³⁷Outra corrente teórica de análise deste momento histórico é representada em Sodré (1962), que pensa a Primeira República em termos de um sistema de domina o do latifúndio, cuja dinâmica se configura em três fases: 1) a da implanta o do regime, em que haveria um predomínio do poder da classe média através da atua o dos militares. 2) A da consolida o, em que o controle exclusivo do sistema estaria nas mãos das oligarquias latifundiárias. 3) A do declínio, marcada pela expansão da burguesia industrial e da classe média, e pela disputa desses setores pelo controle do poder – assim a Revolu o de 1930 representaria um conflito entre o setor industrial e o agrário ou, na expressão do autor: “na luta entre a burguesia e o latifúndio. Esse tipo de enfoque sobre a Primeira República está vinculado a um modelo de interpreta o da realidade brasileira cuja tese central defende a existência de dois setores sócio-econ micos básicos: o pré-capitalista, localizado no campo e expresso através do latifúndio; o urbano-capitalista, que deu origem a uma burguesia industrial e às camadas m dias urbanas. Um dos desdobramentos dessa concep o   a caracteriza o dos conflitos de classe no país como resultado do antagonismo entre latifúndio – aliado ao imperialismo estrangeiro – e às forças nacionais – constituídas de segmentos da burguesia nacional, da pequena burguesia e das classes populares. Para um maior aprofundamento neste corrente de interpreta o ver SODRÉ, Nelson Werneck. *Forma o histórica do Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1962.

A relação entre o governo federal e o estadual se constitui como um dos principais elementos definidores do bom funcionamento do regime federativo em qualquer país e no caso do Brasil, este pode ter sido um dos problemas cruciais da República, problemas esses que se agravaram pelo fato de a Constituição Federal não enumerar especificamente os poderes que seriam peculiares aos estados membros bem como as obrigações em que os mesmos deveriam manter para com o governo da União, nos diferentes casos e circunstâncias.

A Constituição estabeleceu que o país se tornava uma federação formada por vinte estados que poderiam, por livre vontade e por meio de eleições, dividir-se em novos estados ou agregar-se a outros. O presidente da República, eleito por quatro anos e sem direito a reeleição no período seguinte ao mandato exercido, tinha a chefia do Poder Executivo, que logo demonstrou ser mais forte do que o Poder Legislativo, formado por uma Câmara dos Deputados, eleitos por três anos, e por um Senado, composto por senadores eleitos por nove anos. O número de senadores era o mesmo para qualquer Estado – do qual eram representantes -, enquanto o número de deputados variava de acordo com o número de habitantes de cada unidade federativa, correspondendo cada deputado a 70 mil habitantes. O número mínimo de deputados por estado era de quatro.

O município neutro foi transformado em Distrito Federal e, como se previsse a construção de uma capital para o Brasil, no Planalto Central, determinava que, transferida, ele se tornaria um novo estado da federação. Era proibido aos estados a manutenção do sistema monárquico ou a

separação da federação. Desse modo, a forma republicana de governo e a federativa de Estado se transformaram em cláusulas pétreas, que não poderiam ser modificadas no futuro.

Cada estado deveria convocar uma Assembléia Constituinte e promulgar uma Constituição; alguns determinaram que o chefe do governo estadual teria o título de presidente, como Minas Gerais e Paraíba, e outros o denominaram como governador, caso de Pernambuco e Bahia. Em alguns estados o Legislativo era unicameral, enquanto em outros era bicameral, havendo assim, Senados e senadores estaduais.

Com os sistemas federativo e republicano, aumentava consideravelmente o custo de manutenção de cada estado, se comparado com o custo das províncias no Império, uma vez que os entes federativos tiveram de diversificar a sua administração, manter a justiça e dispor de polícias que, em alguns casos, se tornaram tão poderosas quanto o Exército nacional.

Para prover os estados de uma receita expressiva, foi determinado pelo Artigo 8º da Constituição que cabia a cada um deles arrecadar o imposto de exportação dos produtos oriundos de seu território, não podendo cobrar de estados vizinhos impostos sobre seus produtos que passassem pelo seu território. Assim, o café mineiro, que era exportado pelos portos do Rio de Janeiro e de Santos, não pagava imposto de exportação aos governos fluminense e paulista. Em compensação, pelo Artigo 7º do mesmo diploma legal, os impostos de importação eram cobrados pela União e aplicados em seu benefício.

Disso resulta que a autonomia dos estados era muito ampla e estes podiam inclusive fazer empréstimos externos e exercer uma série de direitos, como o da elaboração das leis processuais. As leis substantivas, porém, eram privativas da federação, sendo uniformes os seus dispositivos em todo o território nacional.

As Constituições estaduais foram logo elaboradas e promulgadas porque interessava aos políticos estaduais limitarem ao máximo a dependência em que ficavam do Governo Federal, que tinha o direito de nomear governadores nos estados até a promulgação delas.

Dentre as Constituições estaduais, a do Rio Grande do Sul pareceu aos políticos mais influentes na União, a menos compatível com a Constituição Federal, porque dava maior autoridade ao chefe do estado e não proibia a reeleição por períodos sucessivos. De fato, a influência positivista naquele estado era bem maior do que na escala federal, a tal ponto que, quase 20 anos depois de sua promulgação em 1907, o deputado Antunes Maciel levantava suspeita de que ela não era válida, levando essa dúvida à Câmara Federal. Conforme Osório (1982): “O problema não foi solucionado e os gaúchos continuaram a se reger pela Constituição elaborada sob a influência de Júlio de Castilhos, o que permitiu a Borges de Medeiros governar o estado sucessivamente por vários mandatos”.³⁸

O silêncio da Constituição Federal, em muitos sentidos, fortaleceu a idéia de que o federalismo era um caminho para a independência e conseqüentemente para a soberania dos estados. Resulta daí, a maior fragili-

³⁸ OSÓRIO, J. L. *Constituição política do Estado do Rio Grande do Sul*. Comentários. Brasília: UNB, 1982, p. 97.

dade da República brasileira que nos seus dez primeiros anos de existência esteve à mercê do poderio político e econômico de alguns estados que se consideravam inteiramente desobrigados de prestar informações aos poderes federais sobre os atos mais importantes de seus governos e territórios, ainda que esses atos estivessem intimamente relacionados com os interesses gerais de toda a União. Ficava o Governo Federal à parte dos acontecimentos e distanciado dos problemas regionais: “Verdadeiro estranho, dentro da própria casa, ele (governo federal) achar-se-á, por isto mesmo, também inabilitado de cumprir, com inteira conveniência, os seus deveres, certamente mais amplos, em vista da sua responsabilidade maior, como supremo Governo da Nação”.³⁹

As eleições representavam o auge dessa problemática, pois nesse período predomina o total controle da máquina eleitoral por parte dos estados que elegem somente aqueles que servem aos seus interesses através de práticas nada convencionais.⁴⁰ Estava, nesses casos, o poder federal impossibilitado de uma ação mais enérgica, mesmo tendo o seu direito de intervenção garantido na Constituição Federal, pela falta de recursos de toda a ordem, desde econômicos até militares.

As considerações levantadas por Ruy Barbosa, atestam a problemática das questões inseridas acima:

A nação vive quase alheia ao que se passa nos Estados, e por isso não tem consciência do extremo a que tocou a sua

³⁹ CAVALCANTI, *op cit* p. 292.

⁴⁰ Para um aprofundamento das questões ligadas ao processo eleitoral, neste período, é bastante esclarecedora a obra de LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto*. São Paulo: Alfa Omega, 1975.

queda. Apenas os escândalos piramidais, como os do Amazonas, erguendo o vértice acima dos outros, atraem uma ou outra vez a atenção pública. Afora estes casos estupendos, que se destacam, torreando, em grandes eminências, sobre os demais, impondo-se às vistas mais curtas e às curiosidades mais embotadas, o desgoverno, a anarquia, o absolutismo, a eliminação da lei, a quebra da Constituição Federal, praticados com impunidade, com desgarre, com estrondo, passaram a lugares comuns, sem que já ninguém se admire, ninguém se oponha, ninguém repare, murmurando apenas, no seu ofício de murmurar uns contra os outros, e imitar uns aos outros, os corrilhos políticos, revezados entre a oposição e o poder... Eis o que vem a ser a federação no Brasil. Eis no que dá, por fim, a autonomia dos Estados, esse princípio retumbante, mentiroso, vazio de vida como um sepulcro, e cuja superstição se está sacrificando a existência do país, o princípio da nossa nacionalidade, oferecida em pasto às cobiças intestinais, até que outras a venham devorar.⁴¹

Evidenciou-se, com a autonomia, a diferença que havia em termos de povoamento, economia, cultura, entre os vários estados que compunham a jovem República, como se pode verificar nas tabelas, a seguir colocadas, demonstrativas da população absoluta e das exportações do país⁴²:

⁴¹ BARBOSA, Ruy. “Estados Autônomos” no *Jornal Imprensa*, Rio de Janeiro, 25/11/1898.

⁴² ANDRADE, *op cit* p. 106 e 112.

Tabela 1 – População absoluta

	1890	1900	1920
Acre	-----	-----	92.379
Amazonas	147.915	249.756	363.166
Pará	328.455	445.366	983.507
Maranhão	430.854	499.308	874.357
Piauí	267.609	334.328	609.003
Ceará	805.687	849.127	1.319.228
Rio Grande do Norte	268.273	274.317	537.135
Paraíba	457.232	490.784	961.106
Pernambuco	1.030.224	1.178.150	2.154.835
Alagoas	511.440	649.273	978.748
Sergipe	310.926	356.264	477.264
Bahia	1.919.802	2.117.956	3.334.465
Minas Gerais	3.184.099	3.594.471	5.888.174
Espírito Santo	135.997	209.783	457.328
Rio de Janeiro	876.884	926.035	1.559.571
Distrito Federal	522.651	811.443	1.157.873
São Paulo	1.384.753	2.282.279	4.592.188
Paraná	249.491	327.136	685.711
Santa Catarina	283.769	320.289	668.743
Rio Grande do Sul	897.455	1.149.070	2.182.713
Mato Grosso	92.827	118.025	246.612
Goiás	227.572	255.284	511.919
Brasil	14.333.915	17.438.434	30.635.605

Tabela 2 – Exportações brasileiras em 1919⁴³

ESTADOS	<u>1919</u>
Alagoas	3.917
Amazonas	64.298
Bahia	216.932
Ceará	38.907
Espírito Santo	47.715
Maranhão	24.592
Mato Grosso	6.469
Pará	77.121
Paraíba	4.270
Paraná	42.771
Pernambuco	61.025
Piauí	-----
Rio Grande do Norte	1.668
Rio Grande do Sul	137.389
Rio de Janeiro	348.172
Santa Catarina	15.986
Sergipe	-----
São Paulo	1.087.487
TOTAL	2.178.719

⁴³ O autor não especifica em sua obra em qual moeda são alocados os valores na Tabela 2.

Com base nas duas tabelas, fica claro o peso paulista, por exemplo, na economia brasileira e a força de que dispunha São Paulo em face do volume e do valor das exportações feitas pelo seu porto, exportações em que se incluíam também produtos oriundos do sul de Minas Gerais, de Mato Grosso e de Goiás. Em 1919, o valor de suas exportações correspondeu a 49,9% das exportações brasileiras, enquanto no Rio de Janeiro, segundo porto do país, participou com apenas 17,6%, e grande parte desse valor incluía produtos mineiros. Os outros estados apresentavam percentuais modestos, respectivamente: Pará: 3,5%; Pernambuco: 2,8%; Bahia: 9,9%; Rio Grande do Sul: 6,3% e Amazonas: 2,9%. Conforme Andrade (1999):

Esse crescimento e essa disparidade provocaram uma grande reação e, segundo ensaístas paulistas, o despeito de brasileiros de outros estados, alimentando idéias separatistas nos dois campos; idéias que não chegaram a mobilizar grupos políticos nem a formar partidos, mas levaram alguns estudiosos a formular programas centralizadores, amedrontados que estavam com a possibilidade de desagregação nacional.⁴⁴

Esse sistema de distribuição da competência na coleta de tributos, que concedeu aos estados o controle do imposto de exportação, permitiu que alguns entes federados se distanciassem dos demais estados da federação. São Paulo acumulou recursos que permitiram a ampliação de sua

⁴⁴ ANDRADE, *op cit* p. 113.

rede ferroviária, a modernização do porto de Santos e o desenvolvimento industrial.

A partir do quadro acima demonstrado, fica claro que a Constituição de 1891 cumpriu a promessa de descentralizar, uma das palavras de ordem do manifesto republicano de 1870. Equivocou-se, entretanto, ao não dispor de provisões adequadas para os estados mais deficitários. Conforme Love (2000): “Assim o federalismo contido na Carta de 1891 era, decididamente, formado por partes desiguais. As atribuições fiscais reservadas aos estados, principalmente a taxaço das exportações e, depois, a taxaço do consumo, tornava os estados ricos mais poderosos e deixava os pobres enfraquecidos e dependentes do governo federal.”⁴⁵

Baseados em Cavalcanti (1983)⁴⁶, podemos afirmar então que o regime federativo tal qual foi implantado no Brasil só poderia funcionar adequadamente na medida em que fossem criadas leis orgânicas que possibilitassem o pleno funcionamento da Constituição, pois esta na sua concepção, constituía-se numa letra morta, pois seus preceitos eram constantemente desrespeitados de acordo com as conveniências, ou seja, uma interpretação flutuante carecendo de uma verdadeira interpretação final.

Havia a necessidade de adequá-la, demonstrando naquele momento histórico, que a república brasileira não tinha ainda uma personalidade definida e nesse aspecto ainda se encontrava em disponibilidade constitucional, ou seja, faltavam elementos constitucionais e/ou políticos, que definissem claramente a República Federativa no Brasil como tal.

⁴⁵ LOVE, Joseph L. A república brasileira: federalismo e regionalismo (1889 – 1937) in: MOTA, Carlos Guilherme (org.) *Viagem incompleta*. São Paulo: SENAC/SESC, 2000, p.129.

4 A REPÚBLICA FEDERALISTA E A “POLÍTICA DOS GOVERNADORES”

Sob a perspectiva política, a estrutura federal prevista na Constituição de 1891, desencadeou constantes disputas de poder tanto na seara federal quanto na estadual. O relacionamento entre União e estados ensejou estremecimentos contínuos entre as duas partes.

Discutiremos neste capítulo, de relance, as crises de consolidação da Primeira República voltadas para o problema da descentralização do poder. Num segundo momento aprofundaremos uma breve discussão sobre a “política dos governadores” como forma de analisar descentralização.

4.1 As crises da consolidação federativa

Após a proclamação da República pelo marechal Deodoro da Fonseca, nos estados, o novo regime praticamente se instalou sem maiores oposições. No caso do Maranhão, o próprio ex-presidente da província ratificou no cargo o tenente-coronel João Luiz Tavares, comandante do 5º batalhão de infantaria. Por outro lado, em unidades da federação como a Bahia, Pernambuco e o Rio Grande do Sul, a transição se processou de forma menos tranqüila.

⁴⁶ CAVALCANTI, *op cit* p. 125.

O grupo republicano histórico não conseguiu levar adiante de forma contundente, na maioria dos estados, uma política que possibilitasse a seus quadros assumir os governos estaduais. Apenas em São Paulo e no Rio Grande do Sul os dirigentes saíram dos quadros partidários. No estado gaúcho, apesar dos republicanos serem minoria, contrastando com o influente Partido Liberal coordenado por Silveira Martins, lograram compensar essa desvantagem com uma férrea disciplina partidária.

Nos outros entes federados, a República encontrou nos quadros administrativos representantes liberais e conservadores, ocasionando uma disputa de cargos e funções entre essas duas agremiações partidárias, que se apresentaram como republicanos de última hora. Em Goiás é criado o Centro Republicano; no Paraná, funda-se o Partido Republicano Federalista permeado de antigos militantes liberais e conservadores; em Mato Grosso, Generoso Ponce e seus ex-liberais fundam o Partido Republicano.

Existiram situações em que indivíduos ligados ao regime monarquista, recém derrubado, como Cesário Alvim em Minas Gerais, Visconde de Pelotas no Rio Grande do Sul, Francisco Portela no Rio de Janeiro, entre outros tantos, foram indicados pelo próprio governo que assumia para exercerem funções dentro do aparelho do estado. No dizer de Cunha (1963): “A administração da Primeira República é, nos seus primeiros anos, fruto da herança que lhe transmite o Império. Não são só as instituições administrativas que continuam, e sim, antes de tudo, um quadro

social e financeiro difícil a que, precipuamente, tiveram de atender os administradores republicanos.”⁴⁷

A diretiva política continuou assentada no domínio dos clãs rurais, pois no país:

“(…) a única força organizada que o país possuía, e cuja organização se processara nos três séculos de domínio português, na longa fase colonial, era a do senhor de terras. A única produção era a de origem agrária, a tirado do cultivo dessa terra. As únicas fortunas consideráveis, aquelas que se haviam constituído através dessa cultura do solo, empregando negros escravos, vindos da África.”⁴⁸

A República foi construída, no Brasil, sobre elites políticas representativas de grupos sociais em processos diferentes. Uma elite agrária e um outro tipo de elite que apareceu no momento da estruturação político-administrativa, constituída pelos militares. O advento da Guerra do Paraguai transformara o modelo militar existente no país, o Exército se estruturou e desenvolveu o chamado “espírito de corpo”, que desempenhou especial função nas discussões que se travaram por conta das denominadas Questões Militares. Estas definiram uma posição corporativa entre os militares e deixaram clara a sua insatisfação com os civis que predominavam na política imperial.

A doutrina positivista que invadiu a Escola Militar, se infiltrou nos

⁴⁷ CUNHA, Mari W. da *O sistema administrativo brasileiro*. Rio de Janeiro: INEP/MEC, 1963, p. 33.

⁴⁸ SODRÉ, Nelson Werneck. *Panorama do 2º Império*. São Paulo: Nacional, 1939, p. 171.

jovens oficiais incorporando a estes a crença no direito e no dever de participação no processo político para moralizá-lo. A queda do regime monárquico foi o resultado, entre outros fatores, da aliança entre militares, principalmente os jovens oficiais, com parte do grupo republicano de cafeicultores de São Paulo. A elite militar, passado o momento inicial da deflagração da mudança de regime, parece ter assumido muito mais um caráter dirigente e não dominante.

Esse período inicial foi sintomático nos rumos incertos do país quanto à política a ser seguida, uma vez que os componentes do processo histórico eram muitos. A sua acomodação não se fez sem crises. A quebra de estrutura de poder da monarquia bem como o remanejamento dos quadros político-administrativos, desencadearam uma problemática no nível sócio-político, gerando conflitos de relacionamento entre os estados e a União, Legislativo e Executivo e civis e militares.

Um segundo aspecto a ser relatado refere-se ao rompimento da excessiva regulamentação imposta às finanças do país pela política imperial e cuja liberalização desordenada, ocasionada pela descentralização proposta na Constituição de 1891, deflagrou crises na área econômico-financeira, tendo a União de socorrer alguns estados que não possuíam condições de se manter dentro do novo modelo adotado.

O simples fato da Constituição acima citada ter instaurado o federalismo no Brasil e a coincidência do mesmo com uma disposição fragmentária da ordem sócio-econômica não foram suficientes para que o novo regime se estruturasse de imediato. A ambigüidade do texto constitucio-

nal, conforme Viotti (1965): “criou canais de instabilidade e incertezas políticas”.⁴⁹

Ao iniciar-se o processo de implantação do federalismo, o regime republicano, primeiramente, promoveu o distanciamento entre a União e os estados, estatuídos juridicamente. Aos estados o retraimento em relação ao centro era uma reação ao excesso de centripetismo político da época da monarquia. Aproveitaram-se das debilidades da Constituição e da falta de fiscalização da União sobre suas respectivas Constituições para ampliar a órbita de sua competência.

É bastante significativa, para se compreender essa situação, a concepção restritiva de ajuda financeira da União aos estados, só permitida em caso de calamidade pública e se solicitada. Horta (1970) nos informa que: “Sustentava-se que a ajuda financeira da União, em caráter normal, só encontrou cabimento no período de organização dos estados, e superada esta fase não mais justificava a permanência do subsídio”.⁵⁰

Outra situação que ocasionou problemas foi à autonomia, concedida aos estados constitucionalmente, permitindo a estes contraírem empréstimos no exterior e constituírem forças próprias – em muitos casos, mais poderosas que o Exército nacional – e uma justiça estadual; estes fatos propiciaram aos estados que auferiam um valor de rendas maior, devido ao volume de exportações, condição de desafiar as determinações que partiam do poder central. Os estados de menor poder, cuja receita de ex-

⁴⁹ COSTA, Emília Viotti da. “A proclamação da República”. In *Anais do Museu Paulista*. São Paulo, 1965. Tomo XIX, p. 171-172.

⁵⁰ HORTA, Raul. “Tendências do federalismo brasileiro”. In *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. Nº 28. Belo Horizonte: UFMG, 1970, p. 10-11.

portação era reduzida e onde a taxaço sobre a propriedade agrária era difícil, ficaram fadados a extremas dificuldades, sem possibilidade de se fazerem ouvir nas suas ponderações, uma vez que a representação na Câmara dos Deputados era proporcional ao número de habitantes de cada unidade federada.

Por outro lado, o alargamento do voto e mais a representatividade, que teoricamente abririam o poder político à participação de todos os grupos sociais, na prática não se fez sentir. Conforme Love (2000):

No início da república, São Paulo e Minas já mantinham a liderança sobre os demais estados na totalização dos votos. Na primeira eleição presidencial direta, em 1894, Minas Gerais e São Paulo foram responsáveis por uma proporção praticamente idêntica dos votos (8,8% cada). A partir de 1906, o Partido Republicano Rio-grandense (PRR), do estado do Rio Grande do Sul, também se tornou um grande provedor de votos; e essas três grandes máquinas partidárias estaduais muitas vezes totalizavam metade dos votos válidos em todo o país.⁵¹

Na busca de solução de todos estes entraves institucionais e estruturais, empenharam-se Deodoro, Floriano e Prudente de Moraes; num momento político cheio de incertezas e contradições, o regime republicano ainda engatinhava em busca de bases mais sólidas. De um lado, cresciam os problemas especificamente sócio-políticos: relacionamento entre esta-

⁵¹ LOVE, *op cit* p. 130 - 131.

dos e União e entre civis e militares; de outra face, as inquietações financeiras e econômicas. A Carta Constitucional de 1891, embora expressando a realidade sócio-econômica do país, na medida em que deixava muitas situações em aberto no seu texto, vinha ao encontro do acirramento dessas divergências.

Na busca de um mecanismo institucional adequado para facilitar a ação do governo no sentido de amenizar essa série de dificuldades e em sintonia com os interesses do grupo cafeeiro paulista, foi que Campos Salles encetou a chamada “política dos governadores”.

4.2 Federalismo e a “política dos governadores”

Tomando como norte à perspectiva política, o federalismo implantado pela Constituição de 1891 trouxe em seu bojo constantes disputas de poder no âmbito estadual, entre grupos pertencentes a uma mesma configuração sócio-econômica. Essas divergências chegaram mesmo a dimensão federal, pelo conflito entre o Legislativo e o Executivo, ocasionado pela intervenção adotada pelos primeiros governos presidenciais nos assuntos estaduais, inclusive depondo chefes de governos nos estados e nomeando para seus lugares representantes da confiança do presidente da União.

A tentativa orquestrada de coordenar as várias bancadas no Congresso para uma ação menos dividida de apoio ao presidente da República, não logrou êxito. O Partido Republicano Federal devido à fragilidade

de suas bases organizatórias – ao incorporar os grupos locais ou regionais – condenava ao fracasso os propósitos a que se propunha cumprir.⁵²

A abertura do país para o mercado externo, altamente competitivo, via-se prejudicada pelas dificuldades financeiras que, se neste momento histórico não prejudicava a situação da cafeicultura – principal produto de exportação – trazia a ameaça sempre presente de interrupção dos empréstimos externos ao país. Procurou-se reerguer o aparelho estatal, dominado por dissensões políticas e desacertos orçamentários.

O domínio da política pelas oligarquias familiares nos estados menores no Nordeste e em outras regiões havia existido já durante o império, mas se tornou uma característica marcante durante o regime republicano, porque os governadores dos estados eram eleitos e não mais indicados pelo poder central. No interior desses estados, o poder privado, derivado dos tempos coloniais e apenas modificado pelo Estado Imperial, prevalecia.⁵³ O controle da justiça e das forças policiais, sob o mando dos coronéis, continuou sendo de natureza senhorial.

A 1º de março de 1898, Campos Salles era eleito presidente da República. Declarava-se candidato do “velho” Partido Republicano e recapitulava as suas atividades em prol do regime republicano. Era clara, a sua preocupação com a crise recente do Partido Republicano Federal e da República como um todo:

⁵² A trajetória do PRF pode ser acompanhada na obra de WITTER, José Sebastião. *República, Política e Partido*. São Paulo: EDUSC, 1999.

É daí que tem resultado, em grave detrimento de altos interesses de ordem pública, a errada compreensão do papel que neste regime cabe ao chefe político representar em face do presidente da República, aquele órgão de um partido e este como chefe da Nação. Temos a prova disto nos sucessos que geraram a recente crise política, da qual resultou, como um dos mais promissores benefícios à causa pública, a formação de dois partidos, representando tendências opostas e congregando, cada um, os elementos que lhes são adaptáveis. É, portanto, agora que a República inicia a verdadeira fase do governo de partido, com as suas grandes lutas e com a sua agitação pacífica e benfazeja, se é que de fato, como eu presumo, soou para ela a hora feliz em que os sentimentos de patriotismo vão sufocar para sempre os instintos revolucionários.⁵⁴

A exposição de princípios do então candidato à presidência, politicamente reafirmava as bases de seu pensamento como propagandista: federalismo, presidencialismo e partidarismo. Campos Salles concebia o federalismo nos moldes dualistas e cada ordem jurídica – a federal e a estadual – dividida em três poderes. Não era partidário da concepção intervencionista da União nos estados. O federalismo deveria ser o fio condutor de toda e qualquer proposta de reforma. Esse posicionamento implicava na descentralização que, conquanto entrevista como meio de liberar forças econômicas, revestia-se de um aparato jurídico-político.

Uma questão, porém, veio a preocupá-lo logo no início de seu mandato; a problemática financeira. Buscando solucioná-la negociou com

⁵³ Um estudo mais aprofundado da questão é possível em QUEIROZ, Maria Pereira de. “O coronelismo numa interpretação sociológica”, In FAUSTO, Boris (Org.) *História geral da civilização brasileira*. V. I, tomo III. São Paulo: Difel, 1975, p.164-171.

banqueiros estrangeiros (principalmente ingleses) um acordo denominado de *Funding Loan*, pelo qual ficavam suspensos durante determinado período de tempo os pagamentos de juros dos empréstimos anteriores, contraindo-se, para isso, um novo empréstimo. Pelo acordo, que visava solucionar a dívida externa nacional, foi concedido um empréstimo de 10 milhões de libras ao Brasil. O país teria 3 anos para iniciar o pagamento dos juros (de 5% ao ano) e 13 anos para começar a pagar os serviços da dívida, tendo 63 anos para concluir o pagamento. Com efeito, somente em 1961 foi paga a última parcela deste empréstimo.

Politicamente, Campos Salles empenhou-se na necessidade de melhor relacionamento entre União e estados. Nos entes federados, até aquele momento, o poder central havia interferido com a indicação de elementos de sua confiança para cargos estratégicos, mesmo na chefia do governo estadual. No Congresso, os representantes estaduais dificultavam a ação administrativa, divididos em grupos que se antagonizavam na disputa pelo poder. Para o presidente, a política nacional era aquela baseada nos estados, guardando estes a sua autonomia. É neste sentido que se insurgia contra quaisquer tentativas de revisão constitucional; ao contrário, era preciso que a Constituição de 1891 fosse aplicada fielmente, sem intervenções federais desnecessárias.⁵⁵

No Brasil, havia se estabelecido um padrão específico de relações entre Estado e sociedade, de maneira que os interesses locais e privados

⁵⁴ SALLES, M. F. Campos. *Manifestos e mensagens: 1898 a 1902*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1902, p.10.

precederam a constituição de uma ordem pública nacional. Esta situação transcorreu de forma que a organização estatal refletiu, conforme Duarte (1966): “a sobrevivência de uma velha comunidade dentro da qual continuam em choque e em disputa de predomínio todos os grandes interesses e sentimentos daquela extensíssima ordem privada que veio ocupar, concorrendo como poder político, todo o espaço social da nossa organização nacional”.⁵⁶

Em várias ocasiões tentou-se organizar partidos republicanos nacionais, tais como: o Partido Republicano Federal – PRF – em 1893, sob a égide de Francisco Glicério; o Partido Republicano Conservador – PRC – em 1910, dirigido por Pinheiro Machado e o Partido Republicano Liberal – PRL – em 1913, de Rui Barbosa. Apesar de apresentarem lideranças de reconhecida influência na política republicana, esses agrupamentos não lograram vigir durante um período de tempo realmente significativo. Fora de suas áreas de influência no Congresso, pouca articulação conseguiram com relação à consolidação de bases nacionais; eram essencialmente blocos parlamentares, reunindo elementos de vários partidos estaduais em torno de lideranças, buscando influir, sobretudo, nas disputas presidenciais.

A respeito desse período, é possível, baseado em Souza (1978), afirmar que: “instituída a forma federativa de governo, os anos que vão

⁵⁵ Conforme ARAUJO, Heloisa Archero de e BRESCIANI, Maria Stella. “Campos Salles: a prática política de um propagandista republicano através da Gazeta de Campinas (1873-1883)”. In *O Ideal Republicano*. Anais do 2º Encontro do Núcleo Regional de São Paulo, 1973, p.75-94.

⁵⁶ DUARTE, Nestor. *A ordem privada e a organização política nacional*. São Paula: Cia. Editora Nacional, 1966, p. 120-121. Outra possibilidade analítica sobre esse assunto pode ser observada em VIANA, Francisco J. O. *Instituições políticas brasileiras*. Brasília: Editora do Senado Federal, 1999.

da proclamação da República aos princípios do quadriênio Campos Sales (1889-1900) definem-se, ao nível político, pela luta em torno da formação das estruturas de dominação nos estados”.⁵⁷

A consagração do princípio federativo pelo regime republicano desagrada de vez a já frágil organização político-partidária do período imperial; a Primeira República se constrói avessa aos partidos nacionalmente organizados. Essa inferência respalda-se em Franco (1948), para quem “a mentalidade republicana era federal em primeiro lugar; em segundo, antipartidária, no sentido nacional. Aliás, esta última decorria, até certo ponto, da primeira”.⁵⁸

A nova lógica política, que já se vislumbrava no governo de Prudente de Moraes e definida em sistema por Campos Sales, não estaria na dependência da competição entre partidos nacionais e sim da forma como se dariam às relações entre as várias situações políticas estaduais e o poder central. Os diversos governos estaduais passavam a representar sujeitos políticos, tendo como pólo de referência o poder do presidente da República. Com o pacto federativo, Campos Sales, segundo Cardoso (1985), “sem criar um partido único, deixou que a multiplicidade das oligarquias rurais consolidassem o poder em seu âmbito e chamou à presidência a condução das grandes questões, para as quais contava com o apoio incondicional do localismo”.⁵⁹

⁵⁷ SOUZA, Maria do C. Campello de. “O processo político-partidário na Primeira República”. In MOTA, Carlos Guilherme. *Brasil em perspectiva*. São Paulo: Difel, 1978, p. 169.

⁵⁸ FRANCO, Afonso Arinos de M. *História e teoria do partido político no Direito Constitucional Brasileiro*. Rio de Janeiro, s.e., 1948.

⁵⁹ CARDOSO, F. Henrique. “Dos governos militares a Campos Sales”. In FAUSTO, Bóris (Dir.) *O Brasil Republicano*. V. 8 4ª edição. São Paulo: Difel, 1985, p.48.

A respeito das estruturas montadas nos estados, é possível verificar que, de um modo geral, a condução do processo político republicano permaneceu sob o domínio dos mesmos grupos civis do período monárquico, apresentado-se estes sob novas siglas partidárias. Neste sentido, a passagem da monarquia à República não representou uma mudança significativa - que abrangesse todo o país - nos grupos locais detentores do poder político e econômico. O diferencial que se pode observar é a chegada à cena política do grupo militar ativo, que passa a fazer parte dos condutores do processo de implantação do republicanismo.

É importante salientar a situação particular que ocorrerá no Rio Grande do Sul, pois o Partido Liberal vinculado a Gaspar Martins, que possuía o controle da máquina eleitoral gaúcha no final do período imperial, será alijado do poder pela ascensão do Partido Republicano Rio-grandense.⁶⁰

Este sistema político que se instala na República Velha apresenta características que lhe são inerentes, tais como o federalismo: que concedeu ampla autonomia estadual; o presidencialismo: que se instalou como oposição à estrutura parlamentarista monárquica; a inclusão de novos grupos na arena política: caso típico dos militares, o que forçou a ampliação do regime representativo. Esta afirmação encontra respaldo em Souza (1978), segundo a qual: “O panorama geral da Primeira República (...) encontra correspondência num sistema político cujo foco de poder se localiza nos estados, sob a hegemonia dos economicamente mais fortes,

⁶⁰ Maior aprofundamento em LOVE, Joseph. *O regionalismo gaúcho*. São Paulo: Perspectiva, 1975.

liberal na sua forma, e oligárquico quanto ao seu funcionamento efetivo”.⁶¹

O papel e a força de cada estado era diretamente proporcional a sua importância econômica e populacional. Desta forma, entes federados como São Paulo e Minas Gerais constituíam, sem discussão, o centro dominante da política nacional. Um papel intermediário era desempenhado pelo Rio Grande do Sul, restando aos demais estados um desempenho secundário no jogo político daquele momento histórico.

A Constituição de 1891 garantia uma relativa autonomia a cada estado federado e preconizava a não interferência da União, ou dos estados mais fortes, nos assuntos internos dos demais. Essa situação se consagrava a partir da realidade existente em cada estado, já que a disputa no interior dos mesmos se efetuava entre facções de uma mesma classe dominante. O governo federal somente intervinha para garantir a não desestabilização desta situação, garantindo a facção predominante o efetivo exercício de seu poder. Estas eram, conforme Rowland (1974): “as regras do jogo político federal”.⁶²

Por outro lado, o mecanismo da verificação de poderes é que regulava esse relacionamento, eis que depurava os elementos não situacionistas ao nível federal. No interior dos estados, em decorrência de como se processava a representatividade e o partidarismo, as oligarquias que predominaram foram as que conseguiram transferir o mesmo compromisso implícito no relacionamento entre União e estados para o relacionamento

⁶¹ SOUZA, Maria do C. Campello de. *Op. cit.*, p.166.

entre estados e municipalidades. Da mesma forma, os favorecimentos eram mútuos, em troca do apoio eleitoral no município o governo estadual reconhecia e apoiava com a máquina estatal o partido dominante na localidade. Assim, ao mesmo tempo em que assegurava o poder às oligarquias regionais, a “política dos governadores” constituía-se numa política de compromisso nacional no sentido de que definia uma coordenação nos três níveis de governo: federal, estadual e municipal. Cabia aos estados a mediação dupla na relação com a União e com os municípios.

Para a compreensão de como se dá essa dimensão associativa que se manifestou durante a “política dos governadores”, é importante ressaltar, concordando com Affonso (1995), que:

(...) “federação” é, antes de mais nada, uma forma de organização territorial do poder; de articulação do Poder central com os poderes regional e local. O que chamamos “pacto federativo” consiste, na verdade, em um conjunto de complexas alianças, na maioria pouco explícitas, soldadas em grande parte por meio dos fundos públicos. Sobre essa complexa teia de fluxos de recursos públicos se assentam não menos complexas relações de troca entre esferas de governo e regiões. Dentre elas destacam-se: o sistema de representação política dos estados, a distribuição de encargos entre União, estados e municípios e o ordenamento jurídico-federativo da Nação (contemplando maior ou menor grau de unicidade/diversidade entre as unidades federadas).⁶³

⁶² ROWLAND, Robert. “Classe operária e Estado de compromisso”. In *Estudos CEBRAP*, São Paulo: CEBRAP/Brasiliense, 1974, p.09.

⁶³ AFFONSO, Rui de B. Álvares. “A Federação no Brasil: impasses e perspectivas”. In AFFONSO, Rui de B. Álvares. SILVA, Pedro L. Barros (Org.) *A federação em Perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: FUNDAP, 1995, p. 57-58.

A adoção da forma federativa na estrutura do Estado brasileiro após a proclamação da República foi apenas uma solução *de jure* para acolher um *status quo* constituído pelas oligarquias regionais e provinciais, já poderosas no período imperial. O modelo norte-americano foi a matriz utilizada pela República brasileira, mas as diferenças entre a federação utilizada como modelo e aquela efetivamente implantada no Brasil são claramente visíveis. Exemplo disso é o fato de que a federação brasileira não necessitou, muito menos procurou, a aprovação dos novos estados membros que passaram a existir após sua implantação. Por outro lado, reportando Oliveira (1995):

A regra de ouro da relação direta entre a União e os cidadãos e não apenas entre aquela e cada um dos novos estados virou, no Brasil, letra morta até praticamente 1930. O velho adágio brasileiro de que no País há excelentes leis que não são cumpridas retrata a realidade de uma Federação que se formou constitucionalmente quando o poder das oligarquias regionais e estaduais já havia ocupado seu lugar.⁶⁴

A República Federativa permitira a expansão das forças sociais e econômicas de cada estado e o seu controle da esfera política, onde, sob o regime monárquico, o poder central as dirigia. Novos atores se fizeram presentes em cena, todos vinculados direta ou indiretamente a uma eco-

⁶⁴ OLIVEIRA, Francisco de. “A crise da federação: da oligarquia à globalização”. *Ibidem*, p.77-78.

nomia agro-exportadora baseada na grande propriedade e na monocultura.

O federalismo foi o canal de convergência de todas essas tendências, pois, ao mesmo tempo em que abria o poder político aos novos grupos, mantinha-o para os velhos grupos, da forma como foi praticado, com controle das eleições e da representatividade.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não é difícil encontrar-se nos compêndios históricos, a afirmação de que a Constituição de 1891 foi burlada e que o federalismo nela explicitado não foi na prática, efetivado. Essa argumentação inspira-se no confronto entre a realidade que se seguiu à promulgação daquela Carta Magna e os textos que nela se inseriam. Muitos dos defensores dessa perspectiva enumeram as diferenças existentes no processo norte-americano, de cuja Constituição teria sido modelada a nossa, e o processo que se instalou no Brasil após a proclamação da República, como apoio a sua tese.

Ao discutirem o problema das origens, acabam negando a vigência de um real federalismo no Brasil, o que, em nossa concepção e conforme demonstrado neste ensaio monográfico, é passível de discordância.

Ao utilizarem o pressuposto de que a Constituição dos Estados Unidos da América, de modelo agregador, modelou uma organização político-jurídica que pretendia, concretamente, fugir à influência demasiada da União, eles estão de acordo com nossas concepções; porém, existe uma diferença substancial entre o processo de federalização norte-americano e o ocorrido em território brasileiro. Refere-se à maneira como aconteceu, e foi determinado, o relacionamento entre a União e os estados.

Apesar de possuir aspectos aglutinadores – uma federação indissolúvel – a Constituição de 1891 propiciou ampla margem de interpretações, pois não delimitou precisamente a competência entre estas duas es-

feras de poder. O fato de o federalismo constitucional brasileiro não ter apresentado, em certos aspectos, o mesmo desenvolvimento do norte-americano, mostra como o fulcro da discussão está muito mais localizado no entendimento do federalismo no Brasil a partir de uma relação de poderes, do que do ponto de vista restritivo da simples centralização *versus* descentralização.

Essa rápida discussão possibilitou apresentar questões que permitiram perceber que o cunho jurídico imprimido à Constituição de 1891 traduzia aspirações federalistas sim, mas, em um sentido restrito à realidade brasileira daquele momento histórico. Ao codificar normas básicas de organização da República federativa, deixou em aberto, sem especificar, poderes remanescentes ou residuais que, desse modo, atendiam as aspirações das antigas províncias. Na realidade, o estadualismo adquiriu ampla liberdade de legislar, confirmando a prática da tendência descentralizadora do regime federalista.

A “política dos governadores” foi o esquema político que canalizou as tensões dos grupos em luta pelo poder, passando a coordenar a política brasileira em todos os níveis na base de compromissos mútuos entre a União, os estados e as municipalidades. Viabilizou desse modo o relacionamento entre a União e os estados. A marca federalista contida nesta prática política – o peso dos estados – mostra como o federalismo estava presente. Este federalismo, não deixava de conter os mesmos princípios daquele federalismo estadualista da ordem constitucional de 1891, mas encontrou uma melhor coordenação para que os excessos de autonomia

estadual não viessem a prejudicar o funcionamento do aparelho estatal da União.

Portanto, ao longo do período em estudo (1900-1922), a política brasileira compreendeu distintos padrões de federalismo, nos quais a descentralização não se traduziu em autonomia efetiva necessariamente. Trata-se de relações políticas norteadas pela influência das coalizões de grupos dominantes existentes nos estados, mas que também se deram com base num sistema presidencialista específico. A descentralização não se limita à sua conotação jurídico-administrativa, mas descreve também o processo de participação ou de potencialidade para a participação das unidades federadas no processo de formulação de diretrizes e decisões do Estado Federal como um todo.

Concluindo, como contribuição deste estudo, fica registrado que além da necessidade de se reconhecer às especificidades histórico-culturais e políticas envolvidas na origem de um arranjo federativo, o estudo do federalismo como processo não pode prescindir da análise da questão da mudança e da transformação, ou não, das instituições nele envolvidas. Porquanto não apenas a formação das federações traduz-se num processo infinitamente complexo, como também sua evolução histórica assim acontece.

6 BIBLIOGRAFIA

ANDRADE, Manuel Correia de. *As raízes do separatismo no Brasil*. São Paulo: UNEPS/EDUSC, 1999.

AFFONSO, Rui de B. Álvares. “A Federação no Brasil: impasses e perspectivas”. In AFFONSO, Rui de B. Álvares. SILVA, Pedro L. Barros (Org) *A federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: FUNDAP, 1995.

ARAÚJO, Heloisa Archero de. BRESCIANI, Maria Stella. “Campos Salles: a prática política de um propagandista republicano através da Gazeta de Campinas (1873 – 1883)”. In *O ideal republicano*. Anais do 2º Encontro do Núcleo Regional de São Paulo, 1973.

BARACHO, J.A. de Oliveira. *Teoria Geral do Federalismo*. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

BARBOSA, Ruy. “Estados Autônomos”. Rio de Janeiro: Jornal Imprensa, 25/11/1898.

BOBBIO, N. *et alii*. *Dicionário de Política*. 11ª Ed., v. I. Brasília: UNB, 1998.

BONAVIDES, P. *Ciência Política*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1978.

CARDOSO, F. Henrique. “Dos governos militares a Campo Salles”. In FAUSTO, Boris (Dir). *O Brasil Republicano*. V. 8, 4ª ed. São Paulo: Difel, 1985.

CAVALCANTI, Amaro. *Regime federativo e a República Brasileira*. Brasília: Senado Federal, 1983.

COSTA, Emília V. da. “A proclamação da República”. In: *Anais do Museu Paulista*. Tomo XIX. São Paulo, 1965.

CUNHA, Mari W. da. *O sistema administrativo brasileiro*. Rio de Janeiro: INEP/MEC, 1963.

DALLARI, D. de Abreu. *O Estado Federal*. São Paulo: Ática, 1986.

_____. *Elementos da teoria geral do Estado*. 19ª ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

DUARTE, Nestor. *A ordem privada e a organização política nacional*. São Paulo: Cia Editora Nacional, 1966.

FAUSTO, B. Em: www.mec.gov.br/seed/tvescola/historia/entrevista.

FRANCO, Afonso A. de Mello. “Idéias políticas do constitucionalismo imperial”. In *O pensamento constitucional brasileiro*. Vários Autores. Brasília: UNB, 1978.

_____. *História e teoria do partido político no Direito Constitucional Brasileiro*. Rio de Janeiro: s.e., 1948.

HORTA, Raul. “Tendências do federalismo brasileiro”. In *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. N. 28. Belo Horizonte: UFMG, 1970.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto*. São Paulo: Alfa Omega, 1975.

LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o governo civil*. Petrópolis: Vozes, 1994.

LOVE, Joseph L. “A república brasileira: federalismo e regionalismo (1889 – 1937)”. In MOTA, C. G. (Org) *Viagem incompleta*. São Paulo: SENAC/SESC, 2000.

_____. *O regionalismo gaúcho* São Paulo: Perspectiva, 1975..

MADISON *et alli*. “O federalista”. In *Os pensadores*. V. XXIX. São Paulo: Abril, 1973.

MARINHO, Josaphat. “Análise da Constituição de 1891”. In *O pensamento constitucional brasileiro*. Brasília: UNB, 1978.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. *O espírito das leis*. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

OLIVEIRA, Francisco de. “A crise da federação: da oligarquia à globalização”. In AFFONSO, Rui de B. Álvares. SILVA, Pedro L. Barros (Org) *A federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: FUNDAP, 1995.

OSÓRIO, J. L. *Constituição política do Estado do Rio Grande do Sul – Comentários*. Brasília: UNB, 1982.

PASOLD, C. L. *Função social do Estado contemporâneo*. Florianópolis: Estudantil, 1988.

QUEIROZ, Maria Pereira de. “O coronelismo numa interpretação sociológica”. In FAUSTO, Boris (Org). *História geral da civilização brasileira*. V. I, Tomo III. São Paulo: Difel, 1975.

ROURE, Agenor de. *A Constituição republicana*. Brasília: Senado Federal, 1979.

- ROWLAND, Robert. “Classe operária e Estado de compromisso”. In *Estudos CEBRAP*. São Paulo: CEBRAP/Brasiliense, 1974.
- SALES, A. *A pátria paulista* Campinas: Gazeta de Campinas, 1887.
- SALLES, M. F. Campos. *Manifestos e mensagens: 1898 a 1902*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1902.
- SODRÉ, Nelson W. *Formação histórica do Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1962.
- _____. *Panorama do Segundo Império*. São Paulo: Nacional, 1939
- SOUZA, Maria do C. Campello de. “O processo político-partidário na Primeira República”. In MOTA, C. G. *Brasil em perspectiva*. São Paulo: Difel, 1978.
- TOCQUEVILLE, Aléxis de. *A democracia na América*. São Paulo: Itatiaia/USP, 1987.
- TORRES, João C. de Oliveira. *A formação do federalismo no Brasil*. Coleção Brasileira, v. 38. São Paulo: Nacional, 1961.
- VIANA, Francisco J. O. *Instituições políticas brasileiras*. Brasília: Editora do Senado Federal, 1999.
- WEBER, Max. “A política como vocação”. In GERTH, H. H. MILLS, C. Wright (Orgs). *Max Weber – Ensaio de Sociologia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1968, p. 97 – 153.
- WITTER, J. Sebastião. *República, Política e Partido*. São Paulo: EDUSC, 1999.
- ZIMMERMANN, Augusto. *Teoria geral do federalismo democrático*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 1999.