



SENADO FEDERAL
UNIVERSIDADE DO LEGISLATIVO BRASILEIRO (UNILEGIS)
UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL (UFMS)

ANTONIO PEREIRA DE PAULA

BRASIL – DE MONARQUIA UNITÁRIA A
REPÚBLICA FEDERATIVA

Brasília – DF

2008



ANTONIO PEREIRA DE PAULA

**BRASIL – DE MONARQUIA UNITÁRIA A
REPÚBLICA FEDERATIVA**

Trabalho final apresentado para aprovação no curso de pós-graduação *lato sensu* Especialização em Ciência Política, realizado pela Universidade do Legislativo Brasileiro e Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, como requisito para obtenção do título de especialista em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Caetano Araújo

Brasília – DF

2008

BRASIL – DE MONARQUIA UNITÁRIA A REPÚBLICA FEDERATIVA

Trabalho de Conclusão do Curso de Especialização em Ciência Política realizado pela Universidade do Legislativo Brasileiro no 1º semestre de 2008.

Aluno: Antonio Pereira de Paula

Banca Examinadora:

Orientador: Caetano Ernesto Pereira de Araújo

Professor convidado: Luiz Renato Vieira

Brasília, 28 de novembro de 2008

Dedico este trabalho a Margot, que há muitos anos trilha comigo os caminhos da vida e abriu mão de muitos momentos de convívio, para que eu pudesse atingir mais uma meta importante no campo do saber.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos os professores do Curso de Especialização em Ciência Política da Universidade do Legislativo Brasileiro (UNILEGIS) e, especialmente, ao Prof. Caetano Araújo, orientador deste trabalho.

RESUMO

A Federação brasileira tem vícios de origem de difícil correção. O Brasil adotou, em seu início, a forma de Monarquia, com poder centralizado, isto é, unitário. Mas, ao assumir a forma de república democrática, os líderes da implantação desse sistema optaram por copiar o grande país do Norte, os Estados Unidos, que, desde o início, adotou a forma federativa para o Estado então criado. Essa forma de organização se mostrou a mais apropriada para o novo País que surgia a partir de um movimento para a libertação de colônias distintas desde sua formação. Aqui, copiou-se inclusive a denominação adotada pela nação norte-americana, e a nova República passou a chamar-se Estados Unidos do Brasil. O resultado é que, até os nossos dias, a federação ainda se mostra um ideal. O País mantém, paralelamente, características acentuadamente centralizadoras e alguns aspectos daquilo que se pode considerar uma federação.

Palavras-chave: federação, federalismo, monarquia, república

GLOSSÁRIO DE SIGLAS

- CEI – Comunidade dos Estados Independentes
- CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito
- PFE – Fundo de Participação dos Estados
- FPM – Fundo de Participação dos Municípios
- ICM – Imposto sobre Circulação de Mercadorias
- ICMS – Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Telecomunicação
- IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados
- IR – Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza
- MP – Medida Provisória
- PR – Partido Republicano
- PT – Partido dos Trabalhadores
- TCE – Tribunal de Contas do Estado
- URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	9
2	O ESTADO IMPERIAL NO BRASIL.....	16
	2.1 A Monarquia como Continuidade.....	16
	2.2 O Poder Moderador – fator de desequilíbrio entre os poderes.....	17
	2.3 Os ideais do Partido Republicano no Império.....	19
3	A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA NO IMPÉRIO.....	23
4	A IMPLANTAÇÃO DA REPÚBLICA.....	25
	4.1 Dificuldades do governo centralizado no Brasil.....	25
	4.2 A Primeira República.....	26
	4.3 Alternância de Descentralização e Autoritarismo.....	31
5	A FEDERAÇÃO APÓS A CONSTITUIÇÃO DE 1988.....	33
	5.1 Como se Distribuem Competências.....	33
	5.2 A Representação na Câmara dos Deputados.....	37
6	A EXCESSIVA CENTRALIZAÇÃO DOS RECURSOS ARRECADADOS COM A TRIBUTAÇÃO.....	40
	6.1 Arrecadação dos Estados e do Distrito Federal.....	40
	6.2 Sobreposição de atividades em mais de uma esfera de governo.....	444
7	ATUAÇÃO DOS GOVERNADORES DE ESTADO APÓS A CONSTITUIÇÃO DE 1988.....	46
8	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	51
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	56

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho, mais do que simplesmente constituir uma chave para o encerramento do Curso de Especialização em Ciência Política, deve servir para reflexão de como o Brasil, em princípio, não deveria ser considerado uma federação. Se imaginamos que a federação é um conglomerado de Estados que se unem, com a manifestação expressa da vontade de estabelecer uma nova organização política, nosso país não teria cumprido os mais elementares pré-requisitos para a consolidação de uma república federativa.

Ao contrário de outros países em que, historicamente, as partes constituíam entidades autônomas, fossem elas feudos, principados, colônias, o Brasil sempre se mostrou uma entidade única, uma grande colônia sob o jugo português. E, quando da declaração da Independência, manteve a unidade que o caracterizou por mais de três séculos depois do descobrimento pela esquadra portuguesa que viajava sob o patrocínio de D. Manuel, Rei de Portugal.

Mas, quase sete décadas depois da Independência, com a Proclamação da República, o país conheceria uma mudança constitucional que o transformaria em federação, apesar da conformação anterior de Estado unitário.

O Brasil não era constituído de Estados autônomos – o que poderia justificar, então, uma reunião em torno de interesses comuns. A transformação em república federativa foi uma consequência da supressão do regime monárquico, que vigorou após a libertação do jugo da metrópole portuguesa.

Por isso, é necessário buscar na teoria do Estado, nas análises de formação dos Estados surgidos a partir do último quarto do século XVIII, uma explicação para o desenvolvimento político do Brasil que o levasse a transformar-se em uma federação.

Os conceitos utilizados para caracterizar o Estado unitário ou o Estado federativo não deixam dúvidas. E é a partir deles que podemos entender a adoção da estrutura federativa no Brasil após a Proclamação da República.

Conforme nos ensina Jacques (1977)¹: “É de notar que, no Estado unitário, há centralização política e administrativa, às vezes, mitigada; (...) no Estado federal, que é um Estado de Estados, só a união goza de soberania, porque os membros são simplesmente autônomos.”

Atualmente, com os grandes avanços ocorridos na Teoria do Estado e nos estudos de Ciência Política, já se pode dizer que uma federação é uma organização estatal tridimensional. Essa é a visão de MARTINS (2003)², assim apresentada: “Numa dimensão mais abstrata, encontramos o federalismo e seus valores; numa dimensão mais concreta, encontramos a forma de Estado propriamente dita (a federação); e, numa dimensão intermediária, encontramos aquilo que chamaremos de princípio federativo.”

Para tornar mais completa a conceituação sobre a formação do Estado federativo, consideramos indispensável acrescentar a visão de Bobbio *et alii* (1993)³:

O princípio constitucional no qual se baseia o Estado federal é a pluralidade de centros de poder soberanos coordenados entre eles, de modo tal que ao Governo federal, que tem competência sobre o inteiro território da federação, seja conferida uma quantidade mínima de poderes, indispensável para garantir a unidade política e econômica, e aos Estados federais, que têm competência cada um sobre o próprio território, sejam assinalados os demais poderes. A atribuição ao Governo federal do monopólio das competências relativas à política externa e militar permite eliminar fronteiras militares entre os Estados, de modo que as relações entre os Estados perdem o caráter violento e adquirem um caráter jurídico e todos os conflitos podem ser resolvidos perante um tribunal. A transferência para os órgãos federais de algumas competências no campo econômico tem por objetivo eliminar os obstáculos de natureza alfandegária e monetária, que impedem a unificação do mercado, e atribuir ao Governo federal uma capacidade autônoma de decisão no setor da política econômica. A consequência desta distribuição de competências entre uma pluralidade de centros de poder independentes e coordenados (esta fórmula é de Wheare) é que cada parte do território e cada indivíduo estão submetidos a dois centros de poder: ao Governo federal e ao de um estado federado, sem que por isso seja prejudicado o princípio da unicidade de decisão sobre cada problema.

¹ JACQUES, Paulino. **Curso de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 1977 (p. 173).

² MARTINS, Cristiano Franco. **Princípio Federativo e Mudança Constitucional – Limites e possibilidades na Constituição Brasileira de 1988**. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2003 (p. 38).

³ BOBBIO, Norberto; MATTEUCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Brasília: EdUnb, 5ª Ed., 1993, vol. 1 (p. 481)

Portanto, aí está o embasamento que justifica a criação de um Estado organizado sob o princípio federativo. Os Estados agrupados continuam com ampla autonomia, o que já é um elemento importante de crítica à Federação brasileira, em que o Governo central detém competências em enorme quantidade e que podem ser consideradas afrontosas ao princípio federativo.

Deveríamos, portanto, retroceder à época da formação do Estado soberano do Brasil, evoluindo, em seguida, para o período republicano, para tentar verificar se tem sustentação a efetivação do Brasil como uma organização federativa.

Para tanto, o importante é buscar fundamentação nos textos históricos, nas constituições e nas abordagens científicas, podendo-se antecipar que este trabalho se apoiará basicamente na bibliografia existente sobre o assunto.

Entretanto, é preciso considerar que a bibliografia republicana sobre federalismo é fértil, mas paradoxalmente pobre (Silveira, 1978)⁴. Segundo essa autora,

A maioria das obras que trataram do tema fizeram-no sob uma perspectiva político-jurídica que beira a pura teoria, omitindo, por esta ótica isolada, as demais perspectivas que o tema reclama, para que se tenha uma visão mais completa a seu respeito. Assim, os componentes socioeconômicos foram camuflados também pelo juridicismo corrente em tais obras, nas quais o debate político principal residiu na questão do conflito localismo *versus* centralismo. (...) Nesses trabalhos permeia a falta de uma terminologia política precisa e o Federalismo aparece sem uma devida conotação e, agravando as deficiências, sem o confronto do conceito com a realidade, só possível mediante uma pesquisa empírica.

Pode-se afirmar que o arranjo federativo serve para unir povos que poderiam estar separados pelos mais diversos motivos: econômicos, étnicos, regionais, lingüísticos. Assim é que se foi espalhando pelas mais diferentes regiões do planeta. Esta é a explicação dada por Ramos (2000)⁵:

⁴ SILVEIRA, Rosa Maria Godoy. **Republicanism e Federalismo 1889-1902**. Coleção Bernardo Pereira de Vasconcelos – Série “Estudos Históricos, vol. 4. Brasília: Senado Federal, co-edição com Ed. Universitária da Universidade Federal da Paraíba, 1978.

⁵ RAMOS, Dircêo Torrecillas. **O Federalismo Assimétrico**. Rio de Janeiro: Forense, 2000 (p. 2).

Com efeito, surgiu esta forma de Estado por agregação, como nos Estados Unidos, por segregação, como no Brasil. Entre os países que utilizam características do federalismo, ou a forma federal de Estado para acomodação de diferenças, poderemos citar o Canadá, a Bélgica, a Espanha, o Reino Unido, a Malásia e a Nigéria, por questões étnicas; a Índia e a Iugoslávia por problemas lingüísticos; a Suíça para garantia da liberdade local; os Estados Unidos para preservar a liberdade individual e o pluralismo grupal.

Portanto, é necessário destacar que, apesar da tendência atual de formação de blocos de países pelo mundo, que podem vir a configurar novas federações (ou confederações – quando cada estado mantém sua soberania), ocorre, também, o fenômeno contrário, em que Estados consolidados se dividem em vários outros, como foi o caso da antiga União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), cujas repúblicas se separaram (Rússia, Estônia, Letônia, Lituânia, Bielo-Rússia, Ucrânia, Moldávia, Geórgia, Armênia, Azerbaijão, Cazaquistão, Uzbequistão, Quirguistão, Turcomenistão e Tadjiquistão). Uma nova entidade surgiu após o “desmanche”, por assim dizer, da antiga URSS. É a Comunidade de Estados Independentes (CEI), com laços bem mais brandos e liberdade dos membros para deixar a associação quando quiserem, mediante comunicação com um ano de antecedência. Compõem essa entidade os seguintes países: Armênia, Azerbaijão, Bielorrússia, Cazaquistão, Moldávia, Quirguistão, Rússia, Tadjiquistão, Ucrânia e Uzbequistão). A Iugoslávia desintegrou-se em vários novos países ao final do século XX. Hoje, em lugar desse país, que era tão complexo em sua composição étnica e religiosa, observamos a existência de seis países (Eslovênia, Croácia, Bósnia-Herzegovina, Montenegro, Sérvia e Macedônia) e duas regiões autônomas (Voivodina e Kosovo – como províncias autônomas da Sérvia). São países territorialmente minúsculos, valendo, ainda, destacar que Montenegro tem apenas 615 mil habitantes.

Entretanto, retrocedendo às origens da federação moderna, é preciso debruçar-se um pouco mais atentamente sobre a história americana.

O federalismo americano, que acabou servindo de modelo para outras democracias modernas, especialmente o Brasil, teve origem na independência das 13 colônias inglesas, que se uniram para formar os Estados Unidos da América.

Essa forma de organização do Estado foi idealizada por James Madison, Alexander Hamilton e John Jay, autores de *O Federalista*, pois uma confederação teria sobrevivência

difícil, por possuir elos mais instáveis e frágeis. A fórmula concebida por esses ideólogos foi a combinação do princípio da representação popular com uma dupla divisão de poder. Os poderes característicos do Estado – Legislativo, Executivo e Judiciário – estariam presentes tanto na União quanto nos Estados. Além disso, as responsabilidades seriam divididas entre a União e os Estados de forma que nenhum deles pudesse interferir nas competências do outro sem autorização política ou judicial.

A Constituição elaborada logo em seguida deixou clara a superioridade da União sobre as Constituições dos Estados. Cada Estado-membro abriu mão de uma parcela de poder, repassando-a à União e, dessa forma, ela passou a representar a coletividade dos Estados federados.

Um dos argumentos de Hamilton, num dos textos de *O Federalista*, foi o seguinte: “uma União sólida será da máxima importância à paz e à liberdade dos Estados, como uma barreira contra facções e insurreições internas”. Os autores de *O Federalista*, Hamilton, Jay e Madison, também fazem uma defesa apaixonada e incontestável do sistema bicameral: a Câmara dos Deputados é o local dos representantes do povo, eleitos proporcionalmente à população; e o Senado é a representação dos Estados, onde cada Estado tem igual representação, devendo, por isso, ser considerado a Casa da Federação.

Adotou-se, então, o sistema representativo republicano bicameral e a separação de poderes, cabendo à Corte Suprema a interpretação da competência do poder federal.

Depois, foram sendo ampliados os poderes da União, principalmente nos tempos mais recentes, mas os Estados continuam com uma autonomia significativa.

O Poder Executivo é exercido pelo Presidente, podendo-se verificar que nele está depositada uma grande capacidade de decisão.

O Poder Legislativo, bicameral, é formado pelo Senado, que detém a representação dos Estados, igualitária: dois senadores por Estado, e pela Câmara dos Deputados, em que cada Deputado representa seu distrito, previamente delimitado pelo Poder Legislativo estadual. A idéia defendida em *O Federalista* torna clara a distinção e a necessidade de duas câmaras no caso da nação americana: a Câmara dos Deputados, pela sua composição de representantes do povo, conforme proporção e princípios adotados nas representações

legislativas nos Estados, é uma **instituição nacional**; o Senado, por sua vez, representação dos Estados – dois senadores por cada ente federado –, é uma **instituição federal**.

A Constituição Federal americana estabelece que incumbe à União: garantir a forma republicana de governo; assegurar que a representação popular na Câmara seja respeitada e a representatividade dos Estados federados se efetue com a participação dos Senadores; impedir a invasão de um Estado-membro por outro.

Além disso, a Constituição define como competência exclusiva da União a defesa nacional, a regulamentação do comércio entre Estados, a defesa dos direitos constitucionais e a política internacional. Mas aos Estados é assegurada capacidade de organização, administração e legislação próprias, sempre de forma subordinada à Constituição federal.

A formação do Estado americano constituiu uma experiência ímpar na história da humanidade. Até então, o termo federal, estava ligado à idéia daquilo que hoje entendemos como confederação. Por isso, temos de apoiar-nos na distinção que Hamilton estabeleceu ao defender a constituição americana na forma federativa: enquanto numa confederação o Governo central só se relaciona com Estados, que mantêm sua soberania interna intocável, numa federação a ação do Governo central se estende aos indivíduos. Nesta última, coexistem dois entes estatais de amplitude diversa, sendo que a órbita de ação dos Estados é definida pela Constituição federal. São duas esferas de governo, numa complexidade muito superior à originada por liga, aliança ou confederação entre Estados soberanos.

Na época da Independência americana, os antifederalistas, seguindo a teoria de Montesquieu, argumentavam que um Estado de grandes dimensões certamente apresentaria riscos à liberdade. Argumentavam também que um Estado desse tipo tendia a transformar-se em monarquia militarizada e recomendavam a formação de várias confederações menores. Aqui, cabe a observação de que o Brasil seguiu um caminho inverso.

Pode-se afirmar que a Federação se distingue do Estado unitário principalmente pela representação. A Federação pressupõe uma representação dos Estados. Os representantes das unidades federadas podem ser eleitos diretamente pela população, como os Senadores, ou indicados pelos governos estaduais, que é a forma de composição do Conselho Federal Alemão (*Bundesrat*).

O objeto deste trabalho, porém, é estudar a pretensa construção de uma entidade federativa adaptada às características e às condições políticas que culminaram com a criação e o desenvolvimento do Estado brasileiro.

2 O ESTADO IMPERIAL NO BRASIL

2.1 A Monarquia como Continuidade

Quando o Brasil foi declarado independente de Portugal, ainda não havia passado meio século do surgimento das primeiras constituições modernas: a americana, que data de 1787, e a francesa, datada de 1791. Os Estados se organizavam, e a representação dos cidadãos ganhava corpo e significância.

Foi nesse ambiente que surgiu o Império do Brasil, que se organizou conforme a Constituição outorgada em 1824, depois da dissolução da Assembléia Constituinte que deveria ter elaborado a Carta em nome da soberania popular em 1823. Aliás, chama a atenção o fato de o Brasil ter se constituído como a única monarquia entre todas as colônias americanas que foram se tornando independentes. E o fator que deve ser considerado decisivo para a adoção dessa forma de governo certamente é a declaração de Independência brasileira ter sido feita pelo herdeiro do trono português. O Brasil se tornou independente, mas o controle permaneceu nas mãos da mesma família que detinha o trono de Portugal.

Portanto, ao contrário dos outros países que surgiram no Novo Mundo, não houve um rompimento, uma desvinculação completa da metrópole, mas houve, isso sim, uma continuação dos padrões anteriormente implantados desde a colônia.

Aliás, uma das causas mais importantes, entre as que contribuíram para o fim do Império, foi, sem sombra de dúvida, o descontentamento das províncias com a centralização estabelecida pela monarquia, que era evidente tanto no que dizia respeito à política, quanto no controle das finanças.

2.2 O Poder Moderador – fator de desequilíbrio entre os poderes

Contrariando a teoria de Montesquieu – do Estado constituído por três poderes, independentes e harmônicos entre si –, a Constituição outorgada previu um quarto Poder, também em mãos do Imperador, além do Poder Executivo. Esse Poder foi denominado Moderador. O artigo 10 da Constituição de 1824 foi assim redigido: “Os poderes políticos reconhecidos pela Constituição do Império do Brasil são quatro: o Poder Legislativo, o Poder Moderador, o Poder Executivo e o Poder Judicial.”

No artigo 98, estava definido esse Poder: “O Poder Moderador é a chave de toda a organização política e é delegado privativamente ao Imperador, como chefe supremo da nação e seu primeiro representante, para que incessantemente vele sobre a manutenção da Independência e harmonia dos mais poderes políticos.”

Entre as atribuições do Poder Moderador elencadas na Constituição, encontramos:

- nomear os Senadores;
- sancionar os decretos e resoluções da Assembléia Geral para que tenham força de lei;
- nomear e demitir livremente os Ministros de Estado;
- suspender os magistrados nos casos previstos;
- conceder anistia;
- aprovar e suspender interinamente as resoluções dos Conselhos Provinciais;
- prorrogar ou adiar a Assembléia Geral e dissolver a Câmara dos Deputados, nos casos em que o exigir a salvação do Estado, convocando imediatamente outra que a substitua.

Como se pode inferir, o Poder central recebeu prerrogativas que garantiam uma supremacia que o aproximava deveras das monarquias absolutistas, ainda que mascarado por uma Constituição.

Uma comprovação de que o Poder Moderador podia servir ao uso pessoal do Imperador ocorreu com a eleição de 1860, em que Teófilo Ottoni, desafeto, mesmo sendo o primeiro da lista tríplice para compor o Senado, foi preterido pela segunda vez pelo Imperador. Apesar de ser uma prerrogativa do Imperador nomear qualquer dos três integrantes da lista tríplice, era de praxe que o primeiro colocado fosse nomeado Senador. Portanto, mesmo o Imperador tendo exercido a opção que lhe permitiam as atribuições do posto, os partidários de Teófilo Ottoni entenderam que ele estaria menosprezando uma figura pública de grande importância.

As discussões sobre o papel do monarca já se vinham acentuando na Europa. Na Inglaterra, a regra era “The king cannot do wrong”, traduzida para o francês por Thiers como “O rei reina, mas não governa”. Dessa forma, os Ministros de Estado é que seriam responsáveis pelos atos de governo. Seria o mesmo que completar a frase inglesa com a assertiva “because he does nothing”. Nesse caso, a monarquia se torna apenas representativa.

No caso brasileiro, porém, há um questionamento interessante produzido por Tobias Barreto, reproduzindo parte de uma opinião de Zacarias de Góis e Vasconcelos (*apud* Paim (1982)⁶:

“O primeiro princípio da monarquia representativa é a inviolabilidade do monarca. A inviolabilidade do monarca supõe que ele só pode fazer o bem e nunca o mal. O pressuposto de fazer o rei só o bem e não o mal é uma ficção do sistema representativo. Essa ficção legal da monarquia representativa implica necessariamente a idéia de serem os agentes do príncipe responsáveis pelo mal que apareça em qualquer ato da realeza...” Basta, basta; aí vem a mesma petição do princípio.

O que se questiona é, por certo, se a inviolabilidade do monarca brasileiro implica necessariamente a idéia de serem os seus agentes responsáveis pelo mal que apareça nos atos do Poder Moderador. Bem entendido; no caso de admitir-se que o mal possa aparecer, pois que para alguns isso mesmo constitui uma questão.

Em seguida diz ainda: “Agentes responsáveis na monarquia constitucional são essencialmente os ministros, etc.”

⁶ PAIM, Antônio. “A discussão do Poder Moderador no Segundo Império”. **Curso de Introdução ao Pensamento Político Brasileiro**, unidade III e IV, p. 11-65. Brasília: Ed. UnB, 1982 (p. 59).

Pode-se inferir, dessa passagem, que, no Brasil, mesmo o Imperador acumulando o Poder Moderador e o Poder Executivo, ainda havia uma tendência de se considerá-lo irresponsável no exercício do governo.

2.3 Os ideais do Partido Republicano no Império

As idéias republicanas se disseminaram durante cerca de duas décadas, ao final do Império. Cumpre destacar que, mesmo com a reconhecida incompatibilidade entre a monarquia, o sistema vigente, e o ideário republicano, o movimento se avolumou, inclusive com a devida estruturação partidária, e culminou com a instalação do regime republicano e o fim da monarquia no país. O movimento contou com a adesão de federalistas, abolicionistas e positivistas, que desaprovavam o excesso de centralização de poder e se inclinavam para uma solução republicana para a organização política do País.

O Brasil já havia passado por experiências frustrantes na primeira metade do século XIX, as quais expressavam a demanda pela implantação de um modelo republicano (Revolução Pernambucana de 1817, Revolução Pernambucana de 1824, e Revolução Farroupilha, com o Manifesto da República de Piratini, datado de 1838). Esses movimentos foram simplesmente sufocados, mantendo-se o regime monárquico sobre toda a extensão territorial brasileira. Assim, ficou demonstrada a força do poder central. A própria Inconfidência Mineira, que precedeu a Independência em três décadas, caracterizava-se como um movimento republicano.

O Manifesto Republicano de 1870, publicado no Rio de Janeiro no jornal *A República*, em 5 de dezembro de 1870, continha críticas contundentes à monarquia vigente no Brasil. É o que se pode depreender do seguinte trecho de Rodrigues (1982)⁷, que trata desse assunto:

O principal sofisma do Império consistiu, assim, em ter substituído a vontade coletiva do povo brasileiro pela infalibilidade do arbítrio pessoal. Em relação com a questão da representatividade, o manifesto frisa que ela não existe nas instituições imperiais. A respeito, afirma: “Temos representação nacional? Seria esta a primeira condição de um

⁷ RODRIGUES, Ricardo Vélez. “A Propaganda Republicana”. **Curso de Introdução ao Pensamento Político Brasileiro**, unidade III e IV, p. 68-133, Brasília: Ed. UnB, 1982 (p. 75).

país constitucional representativo. Uma questão preliminar responde à interrogação. Não há nem pode haver representação nacional **onde não há eleição livre**, onde a vontade do cidadão e a sua liberdade individual estão dependentes dos agentes imediatos do poder que dispõe da força pública.”

(...)

“Ainda quando não prevalecessem essas condições, ainda quando se presumisse a independência e a liberdade na escolha dos mandatários do povo, ainda quando ao lado do poder que impõe pela força não existisse o poder que corrompe pelo favoritismo, bastava a existência do poder moderador, com as faculdades que lhe dá a Carta, com o veto secundado pela dissolução, para nulificar de fato o elemento democrático.

Uma Câmara dos Deputados demissível à vontade do soberano, e um Senado vitalício à escolha do soberano, não podem constituir de nenhum modo a legítima representação do país.”

Também o Manifesto do Congresso do Partido Republicano Federal, de 1887, que foi assinado por Saldanha Marinho, Quintino Bocaiúva e Campos Salles, entre outros, faz duras críticas ao regime então vigente. Assim a coloca o mesmo Rodrigues (1982)⁸:

Encontramos no manifesto do Congresso Republicano Federal de 1887 tanto a influência positivista, quanto a liberal. Em relação à primeira, é expressivo o seguinte trecho, que lembra a preocupação comteana com a crise mental e moral, fruto da permanência dos estádios teológico e metafísico: “A experiência da instituição monárquica está feita. Um longo e estéril reinado de quase cinquenta anos, que não pôde produzir outro fruto mais do que a anarquia moral das consciências e anarquia mental dos espíritos; que apesar das virtudes pessoais e das boas intenções atribuídas ao soberano não pôde impedir a corrupção dos costumes nem obstar a ruína moral e a decadência do país, basta, na nossa opinião, para demonstrar que a instituição monárquica é impotente para produzir o bem e radicalmente tão infensa aos interesses elementares das sociedades modernas quanto contrária aos princípios da ciência política e aos estímulos da própria dignidade dos cidadãos. Todas as instituições sociais, diz um publicista notável, devem ter por fim melhorar a sorte moral, intelectual e física da classe mais numerosa e mais pobre de um país.

⁸ *Id., ibid.* (p. 81-82)

(...)

O manifesto de 1887 adere também à visão federalista da República. Como sublinhou Célio Debes, a adesão dos republicanos paulistas ao ideário federativo era mais de caráter livresco: “O separatismo aqui pregado, como de resto o era pelos demais adeptos da idéia, tinha o cunho eminentemente teórico. A federação, para esses espíritos livrescos, não poderia surgir pela simples eliminação dos princípios centralizadores que predominavam na estrutura política e administrativa da nação. Era preciso que unidades separadas se congregassem, para constituir a federação. Os exemplos históricos invocados pelo manifesto (a Confederação Helvética, as primitivas Colônias inglesas transformadas nos Estados Unidos da América) denotam essa preocupação de caráter formal.

E o autor mencionado ainda se permite citar um trecho do livro *A Pátria Paulista*, de Alberto Salles, em que este considera a federação como a panacéia que eliminará os males do país, pondo fim às diferenças econômicas, pois cada província ou circunscrição, mantendo a sua autonomia na esfera mais ampla de sua competência, viverá dos seus próprios recursos e encontrará, na amplitude dos seus poderes, meios seguros de dar maior expansão ao seu progresso, aos seus elementos peculiares de riqueza e prosperidade. Eis aí mais uma incontestável aplicação da doutrina positivista.

O Império já vinha passando por um grande desgaste com a questão religiosa dos maçons, na qual D. Pedro II mandou suspender uma determinação dos principais bispos do Brasil proibindo a participação de maçons em confrarias e irmandades religiosas. Em conseqüência dessa medida, perdeu o apoio da Igreja. A monarquia viu seus alicerces ainda mais minados com a adesão da família real à causa da abolição da escravatura, em que se esfacela o apoio dos proprietários de terras. Em São Paulo, os industriais reivindicavam a diminuição das importações, proposta que não tinha acolhida no Parlamento, dominado pela aristocracia agrária. As camadas médias da população urbana reivindicavam maior representação social e política.

Em 1889, o movimento republicano assim demonstrava a sua força: 273 clubes e 77 publicações espalhadas pelo País. Entre os veículos de comunicação, destacam-se os seguintes jornais: *A República*, no Rio de Janeiro; *A Federação*, no Rio Grande do Sul; *A*

Província de S. Paulo (atual *O Estado de S. Paulo*) e *O Radical Paulistano*, no Estado de São Paulo.

O projeto federalista acabou por unir as províncias, diante da idéia de que a autonomia política poria fim ao controle que o Poder central exercia sobre as eleições locais. Com a república, os então chamados presidentes de província passariam a ser eleitos. Devido à extensão do território nacional e à fraqueza do Estado brasileiro, a forma considerada mais adequada para o controle do sistema político pela monarquia revelou-se a nomeação do presidente de província pelo Poder Central.

O historiador Hélio Silva considera que a Monarquia decorreu de um artificialismo que gerou uma exceção no continente, o Brasil copiando a Europa e de costas para o que se passava na América. Além disso, segundo o mesmo autor, o Estado monárquico representava os interesses dos grandes proprietários de terras, empenhados na exploração de produtos agrícolas, utilizando-se de mão-de-obra escrava. Mas a implantação da cultura de café, com mão-de-obra assalariada, que apresentava maior produtividade, transfere para São Paulo a força da economia brasileira, aumentando seu poder de influência no cenário nacional.

Na realidade, segundo José Murilo de Carvalho, a República, no Brasil, não resultou em correntes ideológicas próprias ou novas visões estéticas, porém misturavam-se vários ramos do pensamento europeu na justificação de sua implantação. Pode-se destacar, desde o Império, o liberalismo e o positivismo, a que depois se juntaram o socialismo e o anarquismo. Alguns republicanos históricos se filiavam à corrente liberal spenceriana, como Alberto Sales e os paulistas em geral; outros adotaram os ideais da Revolução Francesa e se inspiravam na visão roussoniana do pacto social, como Silva Jardim, Lopes Trovão e Joaquim Serra. E havia, ainda, os positivistas, uma corrente muito em voga no período e que exerceram grande influência nos acontecimentos que desembocaram na Proclamação da República, com especial destaque para Benjamin Constant. Aliás, é inequívoca a influência dos positivistas na implantação da República no Brasil, tanto que fizeram constar em nossa bandeira o lema “Ordem e Progresso”, baseado numa máxima do pensamento de Auguste Comte: “O Amor por princípio e a Ordem por base; o Progresso por fim.”

3 A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA NO IMPÉRIO

A Constituição imperial estabelecia que a representação política do país se faria pelo sistema bicameral. A Assembléia Geral reuniria os deputados, eleitos para cargos com mandato temporário, e o Senado congregaria os senadores, vitalícios.

Considerando-se a representação elitista que participava da política do Império, devido às exigências que incluíam necessidade de renda elevada – na qual seria impossível imaginar-se a ascensão de pessoas de origem humilde, como é possível nos dias atuais –, é evidente que os problemas sociais ou políticos sempre levariam em conta os interesses dessa elite formada pelos setores mais representativos da sociedade à época, ou seja, proprietários rurais, representantes do comércio, da indústria e do serviço público.

E, após o período inicial do Império, efervescente e pleno de revoltas, a partir da década de quarenta, pode-se perceber que a elite política passará a dedicar-se ao aperfeiçoamento da representação, assim como dos mecanismos moderadores, tendo como objetivo fundamental impedir o reaparecimento dos conflitos armados.

Aliás, é necessário destacar que a Constituição de 1824 tinha consagrado o princípio denominado censitário, segundo o qual, o corpo eleitoral era qualificado de acordo com as posses, que autorizavam o exercício de determinadas atribuições.

Dessa forma, para o acesso a um cargo de Senador, era necessária a renda anual de oitocentos mil-réis, além de outros pré-requisitos estampados na Constituição: “idade de quarenta anos para cima”; “pessoa de saber, capacidade e virtudes, com preferência os que tivessem feito serviços à pátria”; etc. Para os deputados, uma exigência simples: renda anual de quatrocentos mil-réis.

Os eleitores, por sua vez, estavam organizados em dois níveis: colégio eleitoral primário, para cujos componentes era exigida uma renda mínima de cem mil-réis, e os eleitores de segundo grau, escolhidos pelos primeiros e dos quais se exigia renda mínima de duzentos mil-réis, sendo que a estes incumbia eleger os representantes para as Assembléias.

Apesar de o Brasil ter adotado o sistema bicameral para o Parlamento, toda a representação estava vinculada simplesmente ao número de eleitores, sem nenhuma característica que fizesse valer o aspecto das partes em que se subdividia o Império, isto é, que demonstrasse a influência das províncias no poder central.

A Constituição de 1824, em seu artigo 41, estabelecia que o número de Senadores seria metade do número de deputados gerais, arredondando-se para baixo no caso de número ímpar de deputados. Por exemplo, a província que tivesse 11 deputados teria 5 senadores. Mas a Constituição remetia para uma lei regulamentar a competência de definir o número de deputados que caberia a cada província.

Em 1872, quando do primeiro recenseamento realizado no Brasil, havia 122 deputados e 58 senadores. Essa relação era definida simplesmente pelo número de eleitores, de forma que as províncias mais populosas e mais ricas obtinham maior representação nas duas Casas, o que lhes assegurava prerrogativas importantes para a defesa dos interesses que lhes diziam respeito, ficando as mais pobres e menos populosas à mercê das mais fortes. Sem dúvida, esse sistema favorecia a concentração de renda e de poder, como consequência da forma de constituição do Estado brasileiro e do sistema de representação vigente.

4 A IMPLANTAÇÃO DA REPÚBLICA

Divide et impera, o perverso axioma dos tiranos é, sob certas condições, a única política pela qual pode uma república ser administrada por princípios justos..

James Madison

4.1 Dificuldades do governo centralizado no Brasil

É necessário reconhecer as dificuldades de se governar um país com as dimensões que apresenta o território nacional durante o Império: mais de oito milhões de quilômetros quadrados. Durante o período colonial, o monarca português já havia comprovado a impossibilidade de controlar o território como um todo, o que o levou a dividi-lo em capitanias hereditárias. Era como implantar o sistema de feudos no Brasil. Os nobres contemplados se incumbiam de administrar essas terras, prestando contas ao rei. Essa foi praticamente a origem da divisão territorial brasileira.

Às capitanias, sucederam-se as províncias, durante o período imperial, que depois foram transformadas em Estados com a proclamação da República.

A extensão territorial e a dispersão da população levaram o poder central, durante o período monárquico, a contar com a ajuda dos potentados locais, os “coronéis”, para manter a ordem e a unidade territorial.

No entanto, é inegável que havia mais um fator a ser considerado: a diversidade de características e do estágio de desenvolvimento entre as regiões, destacando-se, já à época da proclamação da República, as províncias de São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, que mostravam um enriquecimento bastante superior aos demais e, por isso, empenhavam-se em exercer maior influência junto ao poder central.

Aliado a essas características importantes, encontrava-se o Partido Republicano, que, institucionalizado ainda durante o Império, muito contribuiu para o sucesso do movimento republicano.

O Império se encontrava bastante debilitado em 1889 e uma das causas que pesaram consideravelmente para o seu enfraquecimento foi a Abolição da Escravatura, em 13 de maio de 1888.

Antes disso, porém, já vinha demonstrando importância e ganhando força a idéia de que a autonomia das províncias resultaria em maior equanimidade na distribuição dos recursos financeiros e em maior equidade política, levando à diminuição da acentuada preponderância dos Estados mais ricos e mais influentes.

4.2 A Primeira República

Após o 15 de novembro de 1889, que pôs fim ao regime monárquico, era preciso implantar a República brasileira, apostando na reivindicação do movimento republicano, que pleiteava uma organização federativa para o país.

Mas não havia Estados a serem unidos em torno de uma causa comum! O Estado brasileiro, desde sua Independência, havia se organizado em torno de um poder unitário. Na verdade, a divisão territorial teve início com as 12 capitanias hereditárias, sistema implantado em 1532, as quais sobreviveram até a vinda do Príncipe-Regente D. João ao Brasil, em 1808. Com a elevação do Brasil a reino unido, foram criadas as províncias, divisão que continuou vigorando no Império.

O jeito encontrado, com a Proclamação da República, foi transformar as províncias do Império em Estados. Entretanto, o peso da história, que apresentava todo o país sempre submetido a um poder central, tornava difícil a implantação de uma nação que se pudesse caracterizar incontestavelmente como uma federação.

No período imperial, as províncias elegiam assembleias que só dispunham de autonomia para legislar sobre assuntos estritamente provinciais, como educação, transportes, administração dos municípios, etc.

E a reforma eleitoral de 1881 tratou de tornar altamente elitizada a função de eleitor, que já tinha suas limitações, quando introduziu o voto direto em um turno, mas, sob pretexto de moralizar as eleições, exigia do eleitorado saber ler e escrever. Como consequência, o eleitorado, que era de 10% da população, caiu para menos de 1%, numa população que, à época, era de 14 milhões. O objetivo evidente dessa reforma foi dificultar a incorporação dos escravos libertos, cujo número vinha aumentando sensivelmente.

Portanto, apesar do nome república, a cidadania no Brasil tinha grandes limitações à época de sua implantação.

A República Federativa foi instalada no Brasil, provisoriamente, pelo Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889, com base nos princípios defendidos pelo Manifesto Republicano de 1870. E, no mesmo ano da proclamação, Quintino Bocaiúva, ao ser eleito presidente do Partido Republicano Brasileiro, deu a público um manifesto-síntese das resoluções emanadas do Congresso Federal Republicano, de que é marcante o seguinte trecho (*apud* Silveira, 1978)⁹:

Administrativamente, o regime republicano federal demonstra-se e afirma-se pelo seguinte modo: no governo da nação pelo congresso dos estados, o qual faz as leis gerais, e pelo delegado executivo que as observa e faz observar, pela autonomia e independência dos poderes locais, soberanos dentro de sua circunscrição, em tudo quanto fere a constituição geral e os interesses da comunhão nacional, finalmente, pela eficiência e pela intensidade da vida municipal, célula matriz da organização política dos estados livres.

O município, o estado, a nação – eis os três grandes órgãos administrativos pelos quais se subdividem e agem a opinião nacional e a vontade popular.

Percebe-se, no trecho citado, uma confusão terminológica que hoje deveria ser corrigida, e é quando menciona “pela autonomia e independência dos poderes locais, soberanos dentro de sua circunscrição”. Seguindo entendimento que, hoje em dia, é consensual, se os Estados mantêm soberania, o que se observa é uma confederação; na

⁹ SILVEIRA, Rosa Maria Godoy. **Republicanism e Federalismo 1889-1902**. Coleção Bernardo Pereira de Vasconcelos – Série “Estudos Históricos, vol. 4. Brasília: Senado Federal, co-edição com Ed. Universitária da Universidade Federal da Paraíba, 1978.

federação, o único ente que dispõe de soberania é a União, inclusive para poder intervir no caso de conflito entre seus Estados-membros.

O Governo nomeou uma comissão de notáveis para elaborar um projeto de Constituição para a República. Esse projeto previa a eleição indireta do Presidente, como se fazia nos Estados Unidos, mas a Assembléia Constituinte o modificou e estabeleceu a eleição direta para esse cargo, assim como a eleição para os senadores.

A primeira Constituição republicana, promulgada em 24 de fevereiro de 1891, estabeleceu que o Brasil, na forma de Federação, se compunha de 20 Estados-membros, sucessores das províncias, das quais herdaram a denominação, e a cidade do Rio de Janeiro instituída como Distrito Federal, sediando a primeira capital da República.

Haveria três Poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário, independentes e harmônicos entre si. O Poder Executivo era exercido pelo Presidente da República. O Poder Legislativo, exercido pelo Congresso, era formado por dois ramos, Câmara dos Deputados e Senado. A Câmara, Casa dos representantes do povo eleitos pelos Estados e pelo Distrito Federal, tinha o número de representantes fixado em lei, numa proporção que não poderia exceder de um por 70.000 habitantes. O Senado era formado por três representantes de cada Estado e do Distrito Federal, com mandato de nove anos, mas eleitos alternadamente a cada três anos. Os deputados eram eleitos para um mandato de três anos, e o Presidente da República, para quatro anos. O Poder Judiciário, compunha-se do Supremo Tribunal Federal e de juízes e tribunais distribuídos pelo país.

E a idéia de fazer de cada província um Estado – criando uma federação de Estados com autonomia reunidos sob um Estado soberano – era tão forte, que até os chefes de Poder Executivo dos Estados foram chamados de presidentes. Então, havia o Presidente do País e os vinte Presidentes de Estados.

A descentralização é importante no regime federativo. Assim, como a competência da União em matéria eleitoral só valia para os cargos federais, conforme o inciso 22 do artigo 34 da Constituição: “regular as condições e o processo da eleição para os cargos federais em todo o país”, as eleições para os demais cargos, ficaram dependentes de legislação estadual, gerando abusos de todo tipo. Aliás, a idéia de implantação do federalismo, de início, mostrou-se tão forte, que os Estados, consentaneamente à autonomia recebida, tinham de “prover, a

expensas próprias, as necessidades de seu Governo e administração”. A União tinha a **faculdade** de prestar socorro aos Estados que passassem por calamidade pública e, ainda assim, se eles solicitassem auxílio.

Além disso, com a autonomia que lhes foi atribuída para a organização interna, catorze Estados adotaram o sistema unicameral para o seu Poder Legislativo. Os outros seis possuíam também um Senado próprio, e eram: Alagoas, Bahia, Minas Gerais, Pará, Pernambuco e São Paulo.

As disparidades chegaram a tal ponto, que algumas constituições (Piauí, São Paulo, Paraná e Santa Catarina) declaravam a **soberania** dos Estados. Outras, como as da Paraíba e da Bahia, previam a **suspensão das garantias constitucionais**. Havia outras peculiaridades como conceder anistia, levantar forças militares e até declarar estado de sítio.

Entretanto, a centralização de mando foi mantida, conforme se depreende da observação de um dos mais importantes estudiosos da política brasileira, o que pode ser comprovado no seguinte trecho (Paim, 1998)¹⁰:

Assim, a República não distinguiu, no regime anterior, o que era próprio do sistema representativo (a ser preservado) ou de sua forma monárquica (a ser eliminado). A tendência predominante consistia na condenação em bloco do conjunto das instituições imperiais.

A luta que se estabeleceu entre o Executivo e o Parlamento, numa circunstância em que haviam sido desativados os mecanismos moderadores, propiciou a ascendência simultânea do republicanismo autoritário e do autoritarismo doutrinário, este tomando por base as idéias de Comte, aquele atropelando a representação em prol da centralização do poder em mãos do Presidente da República.

Torna-se visível, portanto, que a idéia de formação de uma república federativa enfrentou sérios contratemplos desde o início de sua implantação.

Apesar disso, a Constituição de 1891 até foi generosa com os Estados, permitindo que eles legislassem sobre todo assunto que não fosse de competência exclusiva da União, como política externa, controle da moeda, forças armadas, etc.

Os municípios, por sua vez, seriam organizados pelos Estados, garantindo-lhes a autonomia em tudo que fosse de seu peculiar interesse.

Essa Carta Magna também concedia aos Estados o controle do imposto sobre exportações. Esse imposto era mais um fator a acentuar o desequilíbrio dos Estados que já eram grandes, como São Paulo e Minas Gerais, exportadores de café, em relação aos outros. Certamente, faltou à primeira Constituição republicana a preocupação com o desenvolvimento da nação como um todo.

Os dois Estados mais ricos passaram a se revezar na Presidência da República, estabelecendo a política que acabou conhecida por “café-com-leite”, os produtos mais importantes das duas economias.

Fato normativo importante que marcou a Primeira República foi a instituição do Código Civil de 1916, com abrangência nacional, o qual representou um direito substantivo único, apesar de o direito processual configurar competência de cada unidade federada.

Outro aspecto da política da Primeira República, que não se pode desdenhar é que os partidos não conseguiam alcançar uma abrangência nacional, o que, por um lado, indicava a existência de forças estaduais, mas, por outro lado, impossibilitava a reunião em torno de nomes de significação nacional que disputassem o governo central, facilitando a predominância política dos Estados mais populosos e desenvolvidos: Minas Gerais e São Paulo.

Segundo Afonso Arinos de Melo Franco, “a mentalidade republicana era federal em primeiro lugar; em segundo, anti-partidária, no sentido nacional” (Franco, 1980)¹¹. Como os partidos não conseguiam uma abrangência nacional para se constituírem em instrumentos de governo, o poder federal criou a famigerada “política dos governadores”, que Campos Sales, considerado seu criador, preferia chamar “política dos Estados”. Aliás, são desse período os famosos Partidos Republicanos (PRs)”, que tinham sua existência vinculada ao Estado: Partido Republicano Paulista, Partido Republicano Mineiro, etc. Foi dessa forma que os Partidos Republicanos Mineiro e Paulista passaram a ser peças importantíssimas do jogo

¹⁰ PAIM, Antonio. **A querela do Estatismo**. Brasília: Senado Federal, 1998 (p. 78-79)

¹¹ FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **Historia e Teoria dos Partidos Políticos no Brasil**. 3ª ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1980.

político, e os governadores deles se utilizaram para deter o governo por muitos anos e propiciar um surto de progresso material e cultural a seus Estados.

Ao mesmo tempo, a estrutura partidária levou à formação de oligarquias que ocupavam e mantinham o poder aproveitando-se das brechas de um sistema ineficiente. O exemplo mais marcante é o do Rio Grande do Sul, onde Borges de Medeiros se perpetuava. Ele só apeou do poder com a Reforma Constitucional de 1926, que proibiu uma nova reeleição, impedindo sua permanência por tempo indefinido no governo.

O desenvolvimento histórico depois da Primeira República servirá para demonstrar, porém, que, desde a instalação do sistema republicano, o Brasil não logrou consolidar-se nem como República, nem como Federação.

4.3 Alternância de Descentralização e Autoritarismo

De acordo com os analistas que explicaram a democracia brasileira como de sístoles e diástoles, ocorre uma alternância desses movimentos, que mostram que está difícil para o país estabilizar-se como verdadeira república e, mais ainda, como uma federação.

Depois do período de 1889 a 1930, em que se podia observar uma razoável autonomia na política estadual, sobreveio a concentração de poder nas mãos de Getúlio Vargas entre 1930 e 1945, mormente após 1937, com o fechamento do Congresso Nacional e a decretação do Estado Novo. Os Estados passaram a ser governados por interventores nomeados pelo poder central.

Depois, o País atravessou um curto período de normalidade constitucional, uma diástole, que não chegou a duas décadas e, mesmo durante esse período, o funcionamento federativo deixava a desejar. O Brasil continuava com a divisão em 20 Estados e o Distrito Federal, acrescidos dos Territórios Federais. Em 1960, com a transferência do Distrito Federal para o Planalto Central, tivemos a elevação da antiga Capital ao *status* de Estado, com a denominação de Guanabara. Em 1962, o Território Federal do Acre foi elevado a Estado.

Em 1964, tem início uma nova fase de concentração do poder, um novo movimento de sístole, com governadores de Estados eleitos indiretamente e prefeitos de Capitais e de alguns Municípios de caráter estratégico nomeados.

É importante destacar que foi a Constituição de 1967, implantada durante um regime autoritário, que passou a utilizar a expressão “República Federativa”. Como o Brasil de desligou da denominação que copiava os Estados Unidos da América, pode ser assim explicado (Jacques, 1977)¹²:

A Constituição de 1967, suprimindo a denominação “Estados Unidos do Brasil” – que vinha da Constituição de 1891 (art. 1º), mantida nas posteriores (Constituição de 1934, art. 1º; Carta de 1937, Emenda; Constituição de 1946, art. 1º) – de cunho acentuadamente norte-americano, que não encontrava raízes na nossa tradição política, restaurou, em boa hora, a terminologia da Colônia, do Vice-Reino, do Reino Unido e do Império, que era “Colônia do Brasil” (1500 a 1640), “Vice-Reino do Brasil” (1640 a 1808), “Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves” (1808-1815 a 1822) e “Império do Brasil” (1822 a 1889). O art. 1º da Constituição de 1967 não deixa dúvida a respeito, pois, na própria ementa lê-se “Constituição do Brasil” e, no seu art. 1º, “o Brasil é uma República Federativa”.

Portanto, é uma demonstração inequívoca de que o Brasil se inspirou no modelo americano, tendo copiado mesmo sua denominação, ainda que com forte tendência de concentração de poder no governo central, ao contrário da grande república da América do Norte, em que se nota que cada Estado realmente tem grande autonomia para sua organização, produção de normas e funcionamento.

¹² JACQUES, Paulino. **Curso de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 1977 (p. 177).

5 A FEDERAÇÃO APÓS A CONSTITUIÇÃO DE 1988

A Constituição Cidadã, como foi chamada pelo grande líder e Presidente da Assembléia Nacional Constituinte, Deputado Ulisses Guimarães, não logrou melhor resultado no arranjo institucional que poderia transformar o Brasil numa verdadeira federação, com os Estados resolvendo e administrando seus interesses de acordo com as características regionais, e a União transformando-se especificamente em um ente criado para coordenar um conjunto de Estados e cuidar dos interesses comuns a todos eles.

5.1 Como se Distribuem Competências

A distribuição de competências dessa mais recente Carta Magna do Estado brasileiro demonstra inequivocamente que continua a haver uma ingerência fortíssima nos interesses e nas possibilidades de organização interna dos entes federados, ou, no mínimo, que a União extrapola daquilo que seria de esperar-se para seu papel de poder central da Federação.

A Constituição define, logo no art. 1º, a forma do Estado brasileiro: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em estado democrático de direito e tem como fundamentos: I – a soberania; II – a cidadania; III – a dignidade da pessoa humana; IV – os valores sociais do trabalho; V – o pluralismo político.”

E, no inciso III do art. 3º, o desenvolvimento nacional aparece como um dos objetivos fundamentais da República. Portanto, é um papel fundamental que deve ser exercido pelo governo central o de garantir que o País cresça em sua totalidade, e não apenas que os Estados mais ricos e populosos utilizem sua autonomia para se distanciar ainda mais dos que não possuem uma população numerosa ou ainda apresentem atividade econômica incipiente.

A lista de competências da União previstas constitucionalmente é muito extensa, algumas delas, de características incontestáveis vinculadas ao poder central; outras, ou não configuram atribuições do poder central, ou, certamente nem precisariam estar na

Constituição, mas, como é sabido que nossa Carta Magna peca pelo detalhismo, considerando que o Brasil optou pelo modelo da Constituição de Weimar (alemã), promulgada em 1917, a qual inaugurou a presença de disposições de ordem econômica e social na carta constitutiva, então temos de conviver com esse ordenamento básico que adotamos. Mesmo assim, a Constituição de 1988, como já foi dito anteriormente, muito provavelmente por ter estabelecido um novo ordenamento para o País após um período duro de autoritarismo, exagerou na constitucionalização de itens que poderiam perfeitamente ser objeto de normas infraconstitucionais.

Nesse aspecto, as competências da União poderiam ater-se ao mínimo necessário, priorizando-se aquelas que caracterizam os deveres de um Estado soberano: atuar e decidir em todos os aspectos que envolvam relacionamento com Estados estrangeiros; assegurar a defesa nacional; emitir moeda e estabelecer uma política monetária geral internamente; organizar e manter em funcionamento os três Poderes da esfera federal (Legislativo, Executivo e Judiciário); e conceder anistia. Essas competências e outras que o constituinte houve por bem incluir estão inscritas no art. 21 da Carta Magna.

Em seguida, no art. 22, a Constituição enumera os temas sobre que só a União tem competência legislativa. Também aí se encontra um rol extenso distribuído pelos 29 incisos, dos quais, certamente, alguns não precisariam configurar matéria constitucional.

Nos artigos 23 e 24, estão os temas de legislação concorrente. O art. 23 relaciona os de responsabilidade das três esferas, sem dúvida, do geral para o particular. O art. 24 traz os temas de responsabilidade comum da União e dos Estados e do Distrito Federal.

A Constituição demonstra, ainda, cabalmente, a forma impositiva que originou a nossa federação: “Art. 25. Os estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.”

Pode ser até sutil, mas é a comprovação de que primeiramente surgiu a “União”, para que depois possam organizar-se os “componentes”. Não se trata, como o comprova até nossa Carta mais recente, de uma confluência de vontades para formar um Estado que exerça a soberania do todo, mas de um todo repartido, dando-se às partes algumas competências, como a lhes conferir autonomia.

É a interferência continua, pois não existe liberdade de organização interna: “Art. 27. O número de Deputados à Assembléia Legislativa corresponderá ao triplo da representação do Estado na Câmara dos Deputados e, atingido o número de trinta e seis, será acrescido de tantos quantos forem os Deputados Federais acima de doze.”

Aliás, a Lei Maior também estipula os limites para os subsídios das Assembléias Legislativas e por correspondência, das Câmaras Municipais. Ora, é amplamente conhecido que a Câmara Municipal de um Município como São Paulo exige muito mais trabalho e empenho, devido à população e à complexidade dos problemas, do que mesmo Estados como Amapá, Roraima ou Acre. Além disso, Estados mais ricos, com um orçamento muito maior, certamente poderiam oferecer melhores condições aos seus representantes. Está aí, provavelmente, a igualdade que significa discrepância.

É esclarecedor conhecer o que diz a Constituição dos Estados Unidos da América (país de que adotamos inclusive a denominação até a Constituição de 1946: Estados Unidos do Brasil):

ARTIGO I, Seção 4: A época, os locais e os processos de realizar eleições para Senadores e Representantes, serão estabelecidas, em cada Estado, pela respectiva Assembléia; mas o Congresso poderá, a qualquer tempo, fixar ou alterar, por meio de lei, tais normas, salvo quanto ao local de eleição dos Senadores.

Esse é apenas um dos aspectos que demonstram cabalmente a diferença entre uma União de Estados para formar uma federação e a federação que supostamente copiamos para implantar aqui, implantação que pode ser considerada capenga, mas que atendeu a visão da classe dominante que ascendeu ao poder com a implantação da República. Esse modelo se mantém até os dias atuais, dando continuidade a uma centralização de poder que vem desde os primeiros dias da colonização portuguesa. Nos Estados Unidos, por sua vez, cada Estado dispõe de ampla liberdade, mesmo quanto à forma de eleição dos representantes federais.

A intervenção federal, no Brasil, está prevista no art. 34 da Constituição e demonstra, em minúcias, situações em que a autonomia dos Estados não se sustenta. A Lei Maior assim determina:

Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:

I – manter a integridade nacional;

- II – repelir invasão estrangeira ou de uma unidade da Federação em outra;
- III – pôr termo a grave comprometimento da ordem pública;
- IV – garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades da Federação;
- V – reorganizar as finanças da unidade da Federação que:
 - a) suspender o pagamento da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, salvo motivo de força maior;
 - b) deixar de entregar aos Municípios receitas tributárias fixadas nesta Constituição, dentro dos prazos estabelecidos em lei;
- VI – prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial;
- VII – assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:
 - a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático;
 - b) direitos da pessoa humana;
 - c) autonomia municipal;
 - d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta.
 - e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

Essas disposições constitucionais se justificam pela necessidade de manter o pacto federativo e algumas visam a resguardar princípios básicos do Estado brasileiro, como o que trata da preservação dos direitos da pessoa, da forma republicana, sistema representativo e regime democrático. Essa é uma competência de que a União não pode abrir mão, sob pena de ver esboroar-se todo o edifício que, mesmo aos trancos e barrancos, foi possível erigir para a democracia e o Estado brasileiros.

Mas, no que diz respeito a servidores públicos, por exemplo, nota-se, mais uma vez, a imposição centralizada de diretrizes que talvez não sejam as mais convenientes, em razão das acentuadas diversidades entre os Estados que compõem a Federação. O art. 39 da Constituição Federal interfere na política de recursos humanos, que poderia ser da conveniência de cada ente da federação, estabelecendo que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos poderes”. Por mais louvável que seja a

intenção do legislador constituinte, é mais uma invasão da autonomia dos membros da federação, que deveriam ter maior liberdade para a estruturação e procedimentos administrativos.

E, na seqüência, no § 2º do mesmo artigo, mais uma norma que seria melhor para o estabelecimento de uma Federação, com tudo que lhe é característico, se estivesse ausente da Carta Magna, pois reza o seguinte: “A União, os Estados e o Distrito Federal manterão escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira, facultada, para isso, a celebração de convênios ou contratos entre os entes federados”.

Nesse aspecto, a instituição de uma escola de governo pode ser interessante até a determinados Municípios, como São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Recife, Salvador, Porto Alegre, Curitiba, e mesmo outros que não são capitais de Estado, mas com nível de desenvolvimento e população que justifiquem uma escola desse tipo, como Guarulhos, Campinas, Santo André, no Estado de São Paulo, e Duque de Caxias e Nova Iguaçu, no Estado do Rio de Janeiro, entre outras. No entanto, pode não ser interessante para os Estados com população pouco numerosa, que não exigem grande estrutura do governo. A esses, muito provavelmente, bastariam os contratos e convênios, pois a implantação de uma escola pode ser dispendiosa e injustificável em razão da pequena demanda, pelo fato de contarem com um quadro reduzido de servidores na área administrativa. O detalhismo na elaboração da Carta, nesse caso, levou em conta apenas necessidades e capacidade específicas de Estados mais ricos, desenvolvidos e populosos, quando é evidente que se torna anti-econômica a implantação de uma escola desse tipo nos Estados menos populosos e menos desenvolvidos. E essa determinação pode ser considerada mais uma ingerência indevida na autonomia organizacional e administrativa das unidades federadas.

5.2 A Representação na Câmara dos Deputados

É sabido que a Câmara dos Deputados configura mais um fator de desequilíbrio federativo. E não se consegue transformá-la em uma Casa que realmente represente os interesses da população brasileira. Muito já se tem escrito sobre a distorção da representação das unidades federadas na Câmara dos Deputados. A democracia representativa se baseia no

princípio de que o voto de cada pessoa deve ter o mesmo peso eletivo. Então, se alguns Estados estão super-representados, isso configura uma distorção séria, porque altera indevidamente o seu peso político nas decisões, já que o equilíbrio deve ser dado pelo Senado, Casa da Federação, em que cada Estado tem o mesmo peso. O “excesso de peso” de alguns Estados na Câmara pode enviesar alguns embates, distorcendo o resultado da decisão democrática.

Segundo afirma Octaciano Nogueira (*apud* Oliveira, 2004)¹³, essa distorção

não é obra do regime militar, que, na verdade, se utilizou desse expediente, como de inúmeros outros, para reforçar a ARENA, durante o bipartidarismo; sua origem remonta à Constituinte de 1890, quando, por sinal, o problema foi exaustivamente debatido; a partir daí, incorporou-se à tradição de nosso Direito Constitucional legislado, em todas as subseqüentes Constituições; e o princípio, portanto, estabelecido durante as fases democráticas sob as quais viveu o País e mantido sempre que se restaurou o livre debate, subseqüente aos regimes de exceção, foi invariavelmente preservado, como ocorreu em 1946 e 1988. Logo, a manutenção ou a revogação do piso e do teto nada tem a ver com casuísmos e o entulho autoritário”.

De acordo com Oliveira (2004)¹⁴, “a Constituição brasileira (art. 45, *caput*) determina que a representação dos Estados na Câmara dos Deputados é proporcional à população. Entretanto, a seguir, estabelece piso e teto dessa representação (oito e setenta deputados, respectivamente), que implicam negação dessa proporcionalidade”.

A desproporção entre o peso do voto do eleitor é mais flagrante quando se compara a representação de Roraima com a de São Paulo. A população de Roraima elegia, na época do estudo de Oliveira, um Deputado para cada 40.549 habitantes; a população de São Paulo, um para cada 529.034 habitantes. O voto de cada eleitor de Roraima tem o peso de 13 eleitores de São Paulo.

Se nos baseássemos em dados estatísticos oficiais, de acordo com o censo de 2000 (último realizado), para uma eleição igualitária entre os 513 deputados, cada um deles deveria representar 330.093 habitantes. Então, São Paulo deveria ter 111,8 deputados e Roraima

¹³ OLIVEIRA, Arlindo Fernandes de. “Sobre a Representação dos Estados na Câmara dos Deputados”. Col. **Textos para Discussão da Consultoria Legislativa do Senado Federal**. Brasília: Senado Federal, abr. 2008 (p. 3).

apenas 1 deputado. Essa seria a verdadeira democracia representativa, contrabalançada pela representação igual para todos os Estados no Senado Federal.

Essa representação desproporcional na Câmara dos Deputados, sem sombra de dúvida, altera o equilíbrio federativo, nas decisões do Poder Legislativo, em favor dos Estados menos populosos.

¹⁴ *Id. ib.* (p. 3).

6 A EXCESSIVA CENTRALIZAÇÃO DOS RECURSOS ARRECADADOS COM A TRIBUTAÇÃO

As competências para tributar estão reguladas na Constituição Federal no Capítulo I do Título IV. É o capítulo denominado “Do Sistema Tributário Nacional”. É nesse capítulo, que abrange os artigos 145 a 162, que, além de tratar dos princípios aplicáveis à tributação, a Magna Carta define as competências tributárias de cada esfera: União, Estados e Municípios. Dos tributos mais importantes arrecadados pela União – Imposto de Renda (IR) e Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) –, saem os recursos para compor os fundos a serem distribuídos: FPE = Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal e FPM = Fundo de Participação dos Municípios.

6.1 Arrecadação dos Estados e do Distrito Federal

A Constituição estabelece como competência dos Estados e do Distrito Federal o que segue:

Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993)

I - transmissão *causa mortis* e doação, de quaisquer bens ou direitos; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993)

II - operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993)

III - propriedade de veículos automotores. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993)

Além dessas receitas, os Estados contam com a repartição do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE), segundo critérios que envolvem população e nível de

desenvolvimento. Esse Fundo acaba sendo um importante instrumento de distribuição de renda, pois transfere parte importante dos recursos arrecadados para as regiões menos desenvolvidas. Do total do FPE, 85% destinam-se às Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. A Região Norte fica com 25,37% dos recursos do fundo; a Nordeste, com 52,46%; e a Centro-Oeste, com 7,17%. As Regiões Sul e Sudeste, mais desenvolvidas, apesar de mais populosas, acabam ficando com apenas 15%: para a Região Sul, 6,52%; e, para a Região Sudeste, 8,48%.

É importante fazer aqui a ressalva de que a União fica com a maior parte dos recursos. O FPE é composto de 21,5% da arrecadação líquida (arrecadação bruta deduzida de restituições e incentivos fiscais) do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Somando-se os 23,5 desses tributos que vão para o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e os 3% destinados constitucionalmente a programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, chega-se a 48% desses dois importantes impostos distribuídos aos entes que compõem a Federação. Mesmo levando-se em conta uma parcela de 10% do IPI, a ser repassada, com base na exportação, às unidades federadas de onde saíram os produtos, percebe-se que a União tende a ficar com mais de metade dos tributos a que nos estamos referindo, invertendo a lógica de que a Federação deveria ser mantida para as funções básicas que dela se esperam.

Não bastassem esses recursos, a União ainda é responsável pela arrecadação dos impostos: de Importação; de Exportação; sobre operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários; sobre propriedade territorial rural; e sobre grandes fortunas (nos termos de lei complementar – até hoje, não aprovada). E a União ainda detém a prerrogativa, de acordo com o inciso I do art. 154 da Constituição, de instituir, “mediante lei complementar, impostos não previstos no artigo anterior, desde que sejam não-cumulativos e não tenham fato gerador ou base de cálculo próprios dos discriminados nesta Constituição”.

Ainda há mais: O art.149 da Constituição Federal reza: “Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo. (EC nº 33/2001, EC nº 41/

2003, e EC nº 42/2003).” O inciso III do art. 146 diz respeito às contribuições de melhoria; o inciso I do art. 150 prevê a obrigatoriedade de lei para implantação de tributo; e o inciso III do mesmo artigo define o ponto inicial do tributo (de forma alguma, sobre fatos geradores anteriores à existência da lei; o princípio da anualidade; e a necessidade de decorrerem no mínimo 90 dias antes da aplicação da lei); e o art. 195 diz respeito ao financiamento da seguridade social.

O Governo Federal utilizou à larga essa prerrogativa de criar contribuições, no esforço de anular o déficit fiscal federal, pois elas tecnicamente não são consideradas “imposto”. Como esclarece Marcos Mendes (Mendes, 2004)¹⁵, “o governo federal criou e ampliou tais contribuições para não ter de dividir a sua arrecadação com os Estados e Municípios”.

Para os Estados e o para Distrito Federal, a Constituição reservou a competência de instituir impostos apenas sobre: “I – transmissão *causa mortis* e doação de quaisquer bens ou direitos; II – operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior; e III – propriedade de veículos automotores”.

A título ilustrativo, por se afastar do foco deste trabalho, vale mencionar que a competência dos Municípios para instituir impostos, com base no art. 156 da Constituição Federal, se dá sobre: “I – propriedade predial e territorial urbana; II – transmissão *inter vivos*, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos à sua aquisição; III – serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar”. À guisa de esclarecimento, cabe acrescentar que o inciso II do art. 155 diz respeito ao ICMS – um imposto estadual.

Pela análise da definição de competências tributárias, já se pode perceber o forte poder centralizador da União, que retém parte substantiva da arrecadação, além do que detém extraordinária capacidade para tributar. Constata-se, dessa forma, a grave distorção que desfigura a Federação brasileira, em que, o Poder Central, ao invés de ser sustentado pela contribuição dos membros, age, ele próprio, como arrecadador, grande controlador e distribuidor dos recursos. Essa situação vem se mostrando amplamente favorável aos

membros mais “pobres”. Dessa forma, as unidades da federação que se beneficiam com esse modelo distributivo podem ser induzidas à acomodação, tornando vagaroso o seu próprio desenvolvimento em razão da falta de estímulo.

Ademais, o governo federal tem a seu favor a possibilidade de utilizar-se de um mecanismo de grande importância: as transferências voluntárias a Estados e Municípios, que permitem elevado grau de discricionariedade, recebendo, por isso mesmo, críticas contundentes de adversários do Governo, ou dos meios de comunicação.

É o que se pode ver em matéria de autoria de Janaína Vilella, do jornal *Valor Econômico* de 17 de maio de 2007, com o título “Aliados de Lula recebem mais repasses da União – Transferências voluntárias da União beneficiam mais Estados aliados”.

Sem dúvida, mais essa possibilidade de distorção surge exatamente porque a União dispõe de recursos desmesurados. Se a sua arrecadação se destinasse tão-somente a manter o poder central da Federação e administrar a distribuição dos Fundos Constitucionais, certamente haveria o aperfeiçoamento do sistema político para o funcionamento mais democrático e equânime da república.

A matéria citada relata o seguinte: “Os cinco Estados governados por petistas (Acre, Bahia, Pará, Piauí e Sergipe) foram contemplados com 15% das transferências da União, no primeiro trimestre deste ano. No mesmo período de 2006, as transferências para estes mesmos Estados não chegaram a 0,5%. Apenas Acre e Piauí eram governados pelo PT, na época.”

Vale a pena ressaltar, ainda, que as transferências voluntárias são recursos financeiros que a União pode repassar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios em virtude da celebração de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos semelhantes, com vistas à realização de obras ou outros tipos de serviços de interesse comum das diferentes esferas de governo.

Trata-se de um mecanismo que estimula a ambição e dá margem a ampla atuação dos *lobbies*, dos governos descentralizados ou de empreiteiras e outras empresas que se empenham para que a liberação desses recursos se faça de forma direcionada.

¹⁵ MENDES, Marcos. “Federalismo Fiscal”, in Mendes Marcos (org.) **Economia do Setor Público no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 2004 (p. 441)

Aliás, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000) define transferência voluntária como “a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde”.

Mais adiante, na mesma matéria do *Valor Econômico*, pode-se ler: “O excesso de medidas provisórias para a liberação do **Orçamento** dá ao Governo Federal um poder imperial de liberar dinheiro para quem quiser. Com essas MPs, o Presidente descaracteriza o Orçamento, faz o que quer, e fica com um forte poder para cooptar políticos”. Nessa passagem, a autora apenas reproduz declaração do Deputado Rodrigo Maia, Presidente Nacional do Partido Democratas.

Além das críticas de que o Presidencialismo já é objeto, por mostrar-se um regime muito semelhante à Monarquia, se o titular dispõe de mecanismos como esse das transferências voluntárias, mais descaracterizada se faz a democracia como um governo de iguais e a Federação fica comprometida por ser tratada como um “governo para os aliados”.

6.2 Sobreposição de atividades em mais de uma esfera de governo

A falta de uma definição clara sobre a quem cabem as diversas ações ou serviços ao público continua sendo um dos fatores que não permitem ao Brasil funcionar como uma verdadeira federação, desde seu início.

A concentração do poder de legislar na esfera federal dá uma mostra indiscutível dessa descaracterização de nossa organização federativa, que nunca conseguiu distribuir mais razoavelmente as competências, de modo a permitir aos Estados-membros exercer verdadeiramente a sua autonomia. Ficariam para a União aquelas áreas de caráter indiscutivelmente nacional.

A União também continua responsável por atividades que os entes descentralizados executariam com muito maior eficiência. Ao governo federal não cabe o atendimento básico de saúde, mas apenas os programas de alcance geral e de âmbito nacional, como as campanhas de prevenção e erradicação de doenças que constituem problemas de saúde

pública. No que se refere ao ensino, que é um serviço direto ao cidadão, não faz sentido a participação do governo federal, inclusive mantendo escolas de ensino médio (Sua participação no ensino superior, a rigor, já seria discutível, para dizer o mínimo.). O governo federal, no Brasil, atua em várias áreas que não estão relacionadas com o que diz respeito à organização e manutenção da federação, na busca de um desenvolvimento do todo e na defesa do território, além do relacionamento com outros países.

7 ATUAÇÃO DOS GOVERNADORES DE ESTADO APÓS A CONSTITUIÇÃO DE 1988

Da forma como funciona a Federação brasileira atualmente, o que se pode observar é que, para o Governo central aprovar as medidas que se dispõe a adotar, principalmente em função do sistema eleitoral e partidário vigente, depende de formar uma coalizão que lhe garanta maioria. Para que essa maioria seja alcançada, torna-se fundamental a participação dos governadores de Estado, em vista de cuja atuação, Fernando Abrucio tão bem os chamou “barões da federação”.

O Governo Militar, anterior à nova Constituição, tentava controlar a esfera estadual por meio das eleições indiretas para o cargo de Governador, vencidas, de modo geral, pelo partido da situação. (É importante lembrar que o País vivia um momento de bipartidarismo.)

Observou-se o fortalecimento dos governadores quando o País passou pela redemocratização, que o afastaria do modelo centralizador e unionista implantado durante o regime militar. Nesse regime, interessava centralizar ao máximo o poder político e as decisões econômicas, acumulando o máximo possível de atribuições no Governo central.

A partir das eleições diretas para governadores de Estado em 1982 – primeira ocasião em que ocorreram após 1964 –, quando vários opositoristas conseguiram eleger-se, apesar de ainda vigorar o regime militar, começou a se fazer sentir a importância desse cargo na história recente do Brasil.

Os Governadores eleitos pela oposição passaram a controlar três quartos do PIB e do ICM (Imposto sobre Circulação de Mercadorias – hoje, denominado ICMS, porque incide também sobre alguns tipos de serviços) recolhido pelos Estados e administravam unidades da Federação que somavam mais de 55% da população brasileira.

Na realidade, abordagens recentes do assunto nos levam a retroagir a influência dos chefes estaduais aos primórdios da República, conforme comenta Abrucio, analisando a falta de estudos a respeito:

A lacuna torna-se ainda mais grave dado o papel central desempenhado pelos governadores junto aos outros atores políticos desde a Primeira República até hoje. Não por acaso, a cúpula instalada no Poder Central nos dois regimes autoritários deste século¹⁶ - o Estado Novo e o regime militar – buscou acabar com todo o poder político concentrado nas governadorias, seja nomeando interventores, seja extinguindo as eleições diretas para os governos estaduais (Abrucio, 1998)¹⁷.

Os Governadores eleitos em 1982 atuaram decididamente na campanha Diretas-Já, em 1984, e na eleição indireta de Tancredo Neves para a Presidência da República. Sem dúvida, o modelo centralizador do Regime Militar estava se desmanchando, e os Governadores ganharam muita importância a partir de então.

Os Estados, que, na Reforma Tributária de 1966, tinham ficado extremamente dependentes da União, foram contemplados pela Constituição de 1988 com uma redistribuição financeira que não se fez acompanhar de uma correspondente distribuição dos encargos, se bem que o aumento dos recursos se deveu, em grande parte, ao FPE, e não propriamente ao exercício de competências descentralizadas de arrecadação tributária. Mesmo assim, como se não bastasse o aumento dos recursos colocados à disposição, os Estados descumpriram os compromissos dos passivos financeiros com a União, dando origem a relações que podemos chamar de predatórias, como ficou bem demonstrado no desfecho dado à situação caótica dos bancos estaduais.

A crise financeira do Governo federal no início da década de oitenta, a conquista dos governos estaduais pela oposição, o papel dos governadores na transição e, por fim, as regras estabelecidas pela Constituição de 1988 destruíram o antigo modelo de federalismo. Em seu lugar, surgiu um federalismo estadualista, que tornou os governadores “barões da Federação”, com forte influência no plano nacional, graças ao controle exercido sobre as bancadas estaduais na Câmara Federal. O fortalecimento dos governadores se expandiu também em razão do enfraquecimento do Presidente da República no sistema político brasileiro (Abrucio, 1998)¹⁸.

¹⁶ Quando o livro foi escrito, ainda era o século XX.

¹⁷ ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os Barões da Federação**. São Paulo: Hucitec e Departamento de Ciência Política, USP, 1998 (p. 19).

¹⁸ *Id. ibid.* (p. 107)

Mesmo assim, esse poder dos governadores deve ser considerado inferior ao existente na Segunda República e, principalmente, na Primeira República. O poder dos governadores se expande na última redemocratização, enquanto se observa um enfraquecimento do Poder Central. Ao contrário da política dos governadores da Primeira República, nenhum conjunto de Estados consegue formar um grupo hegemônico suficientemente forte para comandar o País. Por isso, temos de considerar que a União se mostra atualmente muito mais forte do que na República Velha.

Abrucio discorre também sobre o que denomina o “ultrapresidencialismo estadual brasileiro”, no qual o Executivo detém um grande domínio do processo de governo, incluindo o controle sobre os órgãos que deveriam fiscalizá-lo, modelo que se aplica inclusive ao Estado mais rico da Federação.

A Constituição de 1988 introduziu mudanças na estruturação do Estado brasileiro que redundaram em fortalecimento do Poder Legislativo, principalmente no que diz respeito à fiscalização do Poder Executivo. Mas, nos Estados, ao invés de equipotência entre os Poderes, verificou-se uma hipertrofia do Executivo – segundo Abrucio. Esse autor afirma que o Poder Executivo (mais especificamente, o Governador) passou a controlar os outros poderes e toda a dinâmica da política estadual, o que o tornou hipertrofiado e afrontou o princípio constitucional da separação e independência dos Poderes.

Assim, para implantar o ultrapresidencialismo no Estado, o Governador necessita obter uma maioria segura na Assembléia Legislativa, controlando o processo decisório. Que isso é possível, fica sobejamente comprovado com a interferência em resultados de comissões parlamentares de inquérito (CPIs) que incriminariam o Governo, ou o engavetamento de pareceres do Tribunal de Contas do Estado (TCE). Esse poder é reforçado pelas prerrogativas de escolha tanto dos conselheiros dos TCEs quanto dos Procuradores-Gerais dos Ministérios Públicos.

No pacto homologatório que confere todo esse poder aos governadores

o Executivo estadual tinha dois trunfos: o controle dos recursos públicos e a fragmentação da base de apoio parlamentar, visto que a bancada situacionista não se

constituía a partir de uma organicidade programática, mas em razão do interesse individual dos políticos que a compunham (Abrucio, 1998)¹⁹

Adiante, abordaremos a forma pela qual esse predomínio na política local evolui para a grande influência que os governadores conseguem na política nacional.

Um fator que têm pesado sobremaneira na governabilidade do País é o sistema partidário. Com a liberação da pluralidade de partidos em 1979, após um período em que o bipartidarismo tinha sido muito conveniente, houve uma multiplicação rápida de legendas, mas com regras que obrigam a uma mínima abrangência do território nacional. Bem diferente da organização em partidos estaduais com que se iniciou a República, portanto.

Atualmente, com um total de treze partidos no Senado Federal e vinte partidos na Câmara dos Deputados, de acordo com informações dos próprios *sites* oficiais dessas instituições, tornou-se difícil ao Poder Executivo, por vezes, aprovar a legislação necessária à implementação de políticas definidas no programa do partido e na plataforma eleitoral com base na qual o chefe do executivo foi eleito. E a negociação com um número excessivo de partidos gera um desgaste enorme, exigindo concessões exageradas do Governo.

Aliás, o número de partidos é um fator importante, que demonstra a sociedade complexa e diversificada que somos, justificando a federação como o sistema mais adequado à construção do Estado brasileiro. Assim também, o sistema proporcional para a eleição dos representantes da Câmara dos Deputados é mais apropriado, permitindo que a maioria dos segmentos possa ser representada.

Mas o lado negativo do multipartidarismo existente no Brasil se mostra na dificuldade para a formação de uma maioria que dê suporte às ações do Poder Executivo. Entra aí, o papel decisivo dos Governadores de Estado para a formação das alianças, tão necessárias à governabilidade quando se trata de sociedades fragmentadas social, cultural, econômica e geograficamente, como a brasileira.

Nesse caso, a atuação dos “barões da federação”, representados pelos Governadores de Estado, mostra-se de fundamental importância. Eles podem influenciar suas bancadas nas

¹⁹ *Id., ibid.* (p. 114)

decisões de caráter nacional, obtendo, com isso, um poder de barganha considerável, o que os coloca no centro das negociações para formação de maioria no cenário federal. E é dessa forma que conseguem amplas vantagens para a conquista de benefícios para a região, Estado, ou mesmo área de menor extensão, que seja de seu interesse, ou do partido ao qual pertencem, defender.

Abrucio apresenta quatro motivos que explicam o poder dos governadores no Congresso Nacional:

- 1 – O cargo de deputado federal é de caráter nacional, mas a sobrevivência dos parlamentares depende de sua *performance* local. É difícil fazer-se e manter-se visível ao olhos do eleitorado sem a participação ou o apoio do governador.
- 2 – O fato de as eleições de deputado federal serem casadas com a de governador. Este acaba sendo a “locomotiva” da eleição, proporcionando o que passa a ser conhecido como “pacto da lealdade”.
- 3 – Na atuação dos deputados, estes sobrepõem as ações regionais às de interesse do partido. O próprio sistema brasileiro estimula a atuação individual dos políticos, diminuindo a importância partidária.
- 4 – Enfraquecimento do Presidente da República com a redemocratização ocorrida a partir de 1982.

Fica evidenciado que, mais que os Estados, foram os governadores que souberam tirar proveito da nova estruturação, que ainda fica na dependência de uma profunda reforma política e de uma reforma eleitoral e partidária, para que o Brasil possa caminhar rumo à consolidação e ao aperfeiçoamento de sua estrutura federativa. Aí, sim, o país estará pronto a assumir a feição de um verdadeiro Estado federativo, em que preponderem realmente os interesses dos Estados-membros, a despeito do poder adquirido pelos governadores de Estado, os “barões da federação”, que, na atualidade, têm o poder de, mediante acordos em sua esfera de governo, influir em decisões de caráter nacional.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Brasil tem dificuldades sérias e visíveis para passar a constituir uma verdadeira federação, apesar de a Constituição definir o Estado brasileiro como uma República Federativa.

As dificuldades surgiram ainda no período colonial, quando todas as ações do governo português se destinavam a manter a colônia como uma unidade sujeita às determinações do reino.

O Brasil não recebeu, em nenhuma ocasião, como os Estados Unidos, levas diferentes de colonos, com características bem definidas, separados inclusive pela religião praticada, formando comunidades que já se tinham acostumado a conviver sob um determinado tipo de comando e de organização.

Lá, a Federação só surgiu para defender aquilo que poderia ser considerado como interesses comuns, no caso, a independência do jugo da metrópole inglesa. A união era o que daria às colônias agrupadas a força necessária para libertar-se. Assim, para conseguirem uma capacidade considerável, que lhes permitisse futuramente rechaçar os inimigos externos, “inventaram”, por assim dizer, o Estado federado.

No Brasil, entretanto, deve ter pesado, para a constituição de uma República denominada federativa, a visão de que os Estados Unidos, por se terem organizado sob essa forma, se encontravam em franco desenvolvimento e já mostravam uma invejável liderança sobre os países que se formaram no Novo Mundo no século XIX.

O Brasil sempre manteve uma unidade sob o domínio da metrópole portuguesa, apesar de espocarem, aqui e acolá, algumas revoltas, das quais a mais famosa foi a Inconfidência Mineira.

Antes da Independência, manteve-se sob as ordens de um governador-geral; depois, de um vice-rei; até que, com a vinda da Família Real para o Brasil, acabou por tornar-se Reino Unido ao de Portugal e Algarves.

Após a Independência, constituiu-se o Estado mantendo a unidade e o governo centralizado, na forma do padrão monárquico.

Com a Proclamação da República, a opção foi constituir o Estado como República Federativa, tentando imitar os Estados Unidos da América. Frise-se que até a denominação foi copiada: República dos Estados Unidos do Brasil. Essa denominação se manteve até o Regime Militar, cuja Constituição, promulgada em 1967, adotou a expressão “República Federativa do Brasil”.

Entretanto, a Federação, um regime em que os Estados deveriam manter uma autonomia ampla, entregando ao poder central principalmente aquilo que diz respeito à soberania, à defesa do território e outras ações típicas do estado soberano, nunca chegou a consolidar-se no Brasil.

No início da República, com a Constituição de 1891, os Estados chegaram a ter autonomia significativa, mas não havia nenhum compromisso para o desenvolvimento dos Estados mais pobres. A maioria dos partidos era de âmbito estadual, as eleições eram de cartas marcadas, com voto aberto e manipulação de resultados. E os Estados de Minas e de São Paulo passaram a dominar a cena política nacional e se revezavam na ocupação do poder central, até a Revolução de 1930, quando assumiu um gaúcho.

A partir daí, até 1945, é que a idéia de uma federação não teria mesmo vida fácil, inclusive passando-se à prática de instalar interventores para governar os Estados. Apesar disso tudo, foi esse governo autoritário que implantou uma legislação eleitoral, instituindo o voto secreto e o voto feminino no País, além da Justiça Eleitoral, que contribuiu sensivelmente para o aperfeiçoamento do sistema eleitoral e para a moralização das eleições.

Com a redemocratização em 1945, o Brasil viu, finalmente o surgimento de partidos de abrangência nacional e cumpre destacar, nesse período, a construção de uma nova capital para o País, no centro geográfico, tornando-se um vetor fundamental para a interiorização do desenvolvimento.

Em 1964, nova centralização do poder, com a instalação do regime militar. A implantação do bipartidarismo só serviu para que o Governo aprovasse todas as suas propostas. Com esse sistema partidário, também conseguia eleger os governadores de Estado, devido à adoção de eleição indireta para esses cargos.

A volta do pluripartidarismo em 1979, com a edição da Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei nº 6.767, de 20 de dezembro de 1979), e das eleições diretas para governadores de Estado, em 1982, permitiu a ascensão ao poder de governadores da oposição nos Estados mais importantes e populosos.

Em 1986, foi eleita uma nova Assembléia Nacional Constituinte, que deu ao País a Constituição em vigor, promulgada em 5 de outubro de 1988.

Essa Constituição, peca pelo exagerado detalhismo, incluindo matérias que, a rigor, não mereceriam o *status* constitucional, mas o ardor de legisladores que se sentiam responsáveis pela redemocratização e a idéia de que a Constituição asseguraria a perenidade de alguns direitos, ou a responsabilidade estatal por determinadas atividades e, até mesmo, pelas riquezas nacionais ou por setores da economia, deram à Carta Magna essa fisionomia, hoje muito criticada por alguns especialistas.

Além do mais, apesar de receber a denominação de Constituição da República Federativa do Brasil, não ousou transformar o País numa verdadeira federação.

A opção pelo Presidencialismo, em que o chefe do Executivo exerce um poder imperial, acumulando as funções de Chefe de Estado e de Chefe de Governo, não podendo ser destituído do cargo (como ocorre no Parlamentarismo), por medidas consideradas equivocadas pelos representantes do povo, no decorrer do mandato para o qual foi eleito, merece ser repensada.

Trata-se de uma forma de governo que, uma vez eleito, pode desvincular-se de compromissos, dando azo ao exercício personalíssimo do poder.

Os países do Novo Mundo optaram pelo presidencialismo, o que contribuiu para sujeitá-los à ascensão de caudilhos e oportunistas, que se transformaram em ditadores e impuseram grandes sofrimentos às nações que comandaram.

Apesar da consolidação e da estabilidade democrática nos Estados Unidos, o parlamentarismo, em que o governo é exercido pelos representantes do povo, poderia contribuir para o aperfeiçoamento do Brasil como república federativa.

Entretanto, no caso dos Estados, vale ressaltar a falta de autonomia mais ampla. A União concentra uma vastíssima capacidade legislativa, em detrimento das unidades

federadas. A excessiva concentração dos recursos em mãos da União, por sua vez, faz com ela seja vista como uma espécie de “distribuidora de benefícios“ pelo FPE, ou de benesses, com as transferências voluntárias.

Como se não fossem os próprios Estados os produtores da riqueza nacional!

Ao invés das unidades federadas mantendo a União, tem-se a impressão de que é a União, centralizadora dos recursos, a responsável pela sobrevivência e pelo desenvolvimento dos Estados.

Ainda se tem de levar em conta que a União concorre com as unidades federadas em muitas atividades nas quais uma organização efetivamente federal não justificaria, como nas áreas de educação, de serviços de saúde, construção de estradas (salvo aquelas que devessem, incontestavelmente, servir a um plano de ligação interestadual e que os Estados não tivessem condições de realizar), etc.

Como a União realiza atividades que, numa federação, seriam de competência descentralizada, tem necessidade de ficar com grande parcela da arrecadação tributária, devolvendo aos Estados e aos Municípios, por meio do FPE e do FPM, menos da metade do que arrecada com dois impostos importantíssimos: o IR e o IPI. Além dos recursos proporcionados pelos impostos que são de sua competência, que incluem também, Imposto de Importação, Imposto de Exportação, imposto sobre operações de crédito em geral, imposto sobre propriedades rurais e imposto sobre grandes fortunas (até hoje não implantado, apesar de decorridos mais de vinte anos da promulgação da Carta Magna), ainda possui a faculdade de criar contribuições – estas, sem necessidade de partilhar com outros entes federados.

Não é sem razão que se discute tanto uma reforma tributária, que, além de simplificar o sistema, permita uma melhor distribuição dos recursos.

Essa excessiva concentração de recursos, aliada ao sistema partidário e eleitoral que dificultam a formação de uma maioria de apoio ao Poder Executivo, resultam em uma série de distorções, que desfiguram ainda mais o federalismo. Nesse caso, é importante salientar a importância dos Governadores na possibilidade de influenciar as bancadas de seus respectivos Estados para aprovar as matérias de interesse do Governo central. Foi essa situação que levou os Governadores a serem denominados por Fernando Luiz Abrucio os “barões da Federação”. Eles, com o sistema atual, acabam por controlar as bancadas de seus Estados na Câmara dos

Deputados, adquirindo um grande poder nas negociações sobre assuntos de interesse de seus Estados.

E aí, não se pode descartar, com base nesses mecanismos de apoio ao Governo, a possibilidade de negociação das “transferências voluntárias”, também um meio importante de conseguir recursos além daqueles de distribuição constitucional obrigatória, constituídos principalmente pelas parcelas dos FPE e FPM.

Assim é a Federação brasileira.

Não deve ser motivo para desânimo constatar suas deficiências, pois se trata, ainda, de uma Nação relativamente recente, que, além do período imperial, durante a República teve intercalados dois períodos de autoritarismo.

Então, há motivos para esperar que o Brasil venha realmente a desenvolver-se como democracia e possa aprimorar a configuração de um Estado que realmente se realize como Federação. A levar-se em conta a sua grande extensão territorial e a complexidade e diversidade de sua população, essa forma de Estado, sem dúvida, é a que possibilitará as melhores condições de o Estado brasileiro consolidar-se como uma das democracias mais exemplares e que proporciona melhores condições de vida a seu povo. Afinal, esse é o objetivo do Estado: o bem comum.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1 ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os Barões da Federação**. São Paulo: Hucitec e Departamento de Ciência Política, USP, 1998.
- 2 BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2007.
- 3 CARDOSO, Paulo Maurício Sales. **Evolução do Estado Federal Brasileiro**. In <http://br.geocities.com/direitodim7/n5.htm> . Acesso em 8/10/2008.
- 4 CARVALHO, José Murilo de. **Os Bestializados – O Rio de Janeiro e a República que não foi**. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.
- 5 _____ **A Formação das Almas – O imaginário da República no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.
- 6 COSTA, Valeriano. “Federalismo”. **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**, org. AVELAR, Lúcia e CINTRA, Antônio Octávio. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Fundação Unesp Ed., 2004.
- 7 ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, Constituição (1787). **Constituição dos Estados Unidos da América**. In <http://www.embaixada-americana.org.br> . Acesso em 20/10/2008.
- 8 FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **Historia e Teoria dos Partidos Políticos no Brasil**. 3ª ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1980.
- 9 HAMILTON, Alexander; JAY, John e MADISON, James. Textos de **O Federalista**. in WEFFORT, Francisco C. (org.) **Os Clássicos da Política**. São Paulo: Ática, 2002 (1º vol.), 13ª Ed., 7ª impr.
- 10 JACQUES, Paulino. **Curso de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 1977.
- 11 LIMONGI, Fernando Papaterra. “‘O Federalista’: remédios republicanos para males republicanos”. In WEFFORT, Francisco C. (org.), **Os Clássicos da Política**. (1º vol.). 13ª ed., 7ª impr. São Paulo: Ática, 2002.
- 12 MARTINS, Cristiano Franco. **Princípio Federativo e Mudança Constitucional – Limites e possibilidades na Constituição Brasileira de 1988**. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2003.

- 13 OLIVEIRA, Arlindo Fernandes de. “Sobre a Representação dos Estados na Câmara dos Deputados”. Col. **Textos para Discussão da Consultoria Legislativa do Senado Federal**. Brasília: abr. 2008. Acesso pelo http://www.senado.gov.br/conleg/textos_discussao/texto5 . Acesso em 8 de outubro de 2008.
- 14 PAIM, Antônio. “A discussão do Poder Moderador no Segundo Império”. **Curso de Introdução ao Pensamento Político Brasileiro**, unidade III e IV, p. 11-65. Brasília: Ed. UnB, 1982.
- 15 PAIM, Antônio. **A Querela do Estatismo**. Brasília: Senado Federal, 1998.
- 16 RAMOS, Dircêo Torrecillas. **O Federalismo Assimétrico**. Rio de Janeiro: Forense, 2000.
- 17 RODRIGUES, Ricardo Vélez. “A Propaganda Republicana”. **Curso de Introdução ao Pensamento Político Brasileiro**, unidade III e IV, p. 68-133, Brasília: Ed. UnB, 1982.
- 18 SILVA, Hélio. **O Primeiro Século da República**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1987.
- 19 SILVEIRA, Rosa Maria Godoy. **Republicanismo e Federalismo 1889-1902**. Coleção Bernardo Pereira de Vasconcelos – Série “Estudos Históricos, vol. 4. Brasília: Senado Federal, co-edição com Ed. Universitária da Universidade Federal da Paraíba, 1978.
- 20 VILLELA, Janaína. “Aliados de Lula Recebem Mais Repasses da União – Transferências voluntárias da União beneficiam mais Estados aliados”. **Valor Econômico**. Brasília, 17 de maio de 2007. Acesso pelo <http://clippingmp.planejamento.gov.br/cadastros/noticias/2007/5/17/noticia.354889/> em 22/10/2008.